

TAMPEREEN YLIOPISTO

Koulutuspolitiikan vaikutusmekanismit asiantuntijoiden silmin

Kasvatustieteiden yksikkö

Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma

JOUNI OVASKA

Kevät 2014

Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata koulutuspolitiikan nykyisiä vaikutusmekanismeja eli millaisten prosessien kautta ja millä ehdoilla erilaiset ohjausdokumentit tulevat osaksi käytäntöjä. Tavoitteena on hahmottaa peruskoulun suuntaviivoja sekä kartoittaa millä tavalla eurooppalaiset koulutuspoliittiset linjaukset ovat heijastuneet suomalaiseen peruskoulupolitiikkaan ja vuonna 2011 voimaan astuneeseen perusopetuslain uudistamiseen. Tutkimuksen kohteena olevia vaikutusmekanismeja lähestyttiin teoreettisen käsitteistön ja asiantuntijahaastattelujen analyysin avulla.

Tutkimusaineiston muodostavat kuuden keskeisen suomalaisen koulutuspolitiikan asiantuntijan haastattelut. Haastateltavat toimivat valmistelijoina ja päätöksentekijöinä merkittävässä tehtävässä koulutuspolitiikan sektorilla. He edustavat samalla instituutioitansa, jotka ovat eduskunta, opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, Opettajien Ammattijärjestö ja sekä yksittäinen pirkanmaalainen kunta. Haastatteluaineiston tukena kuvattiin 2000-luvulla hyväksytyjä keskeisiä kansallisia koulutuspoliittisia asiakirjoja sekä Euroopan unionissa hyväksytyjä linjapapereita.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin kvalitatiivista sisällönanalyysia. Haastattelut toteutettiin teemahaastattelun keinoin. Haastatteluja analysoitiin rinnakkain koulutuspoliittisten ilmiöiden ja ohjausdokumenttien kanssa. Litteroitu aineisto kävi jatkuvaa vuoropuhelua muun aineiston kanssa.

Kirjallisten dokumenttien ja haastattelujen pohjalta havaittiin, että suomalaista peruskoulukenttää muokkaavat useat erilaiset ohjausdokumentit ja mekanismit. Käytännön päätöksiä takana on prosesseja, joiden nopeus vaihtelee. Toisaalta niihin vaikuttavat niin yhteiskunnalliset kuin kulttuuriset tekijät. Perusopetuslain erityisopetuksen koettiin olevan kentälle nopeasti jalkautettu prosessi.

Suomi on mukana luomassa eurooppalaista koulutuspolitiikkaa. Haastatteluista kävi ilmi, että koulutuspolitiikan asiantuntijat korostavat peruskoulun erinomaisuutta muihin valtioihin verrattuna, ja pyrkivät säilyttämään tämän tulevaisuudessakin. Unionin vaikutuksen Suomen koulutuspolitiikkaan koettiin kasvaneen.

Tutkimuksesta kumpuaa tarve syvemmälle koulutuspoliittiselle keskustelulle. Peruskoulua muokkaavat useat kansalliset lait, asetukset ja määräykset, toisaalta eurooppalainen yhteistyö asettaa paineita myös koulutukselle. Talouskriisin seurauksena tehdyt säästöpäätökset näyttävät uhkaavan hyvinvointivaltiota sen nykyisessä merkityksessä. Peruskoulu kaipaa visiota. Jatkotutkimusaiheiksi esitetään muun muassa eurooppalaisten linjausten vaikutusten arviointia opettajien näkökulmista sekä asiantuntijahaastattelujen diskurssianalyttistä tarkastelua. Koulutuksen vaikutusmekanismien ja koulutuspoliittisten ohjausdokumenttien rakentamaa yhteiskunnallista asemaa arvioitaessa rinnalla olisi hyödyllistä tutkia kielen roolia merkitysten ja sosiaalisen vuorovaikutuksen luojana erilaisissa dokumenteissa.

SISÄLLYS

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | JOHDANTO | 4 |
| 2 | KOULUTUSPOLITIikka SUOMESSA | 7 |
| 2.1 | HYVINVOINTIVALTIO SUOMI JA PERUSKOULU..... | 8 |
| 2.2 | UUSLIBERALISTINEN KOULUTUSPOLITIikka | 10 |
| 3 | TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN..... | 14 |
| 3.1 | TUTKIMUSTEHTÄVÄ | 14 |
| 3.2 | METODOLOGISET VALINNAT | 15 |
| 3.3 | OSALLISTUJAT JA AINEISTO..... | 18 |
| 3.4 | ANALYYSIN KULKU..... | 20 |
| 4 | SUOMALAINEN KOULUTUSPOLITIikka KANSAINVÄLISISSÄ YHTEYKSISSÄ | 21 |
| 4.1 | KANSALLISEN KOULUTUSPOLITIIKAN OHJAUSDOKUMENTIT | 21 |
| 4.2 | KOULUTUSPOLITIikka EUROOPAN UNIONISSA..... | 23 |
| 4.3 | EUROOPPALAISET LINJAPAPERIT | 27 |
| 4.4 | KANSALLINEN KOULUTUSPOLITIikka MUUTTUU | 30 |
| 5 | HAASTATTELUANALYYSI..... | 32 |
| 5.1 | SUOMALAISEN PERUSKOULUN AINUTLAATUISUUS | 32 |
| 5.2 | HYVINVOINTIVALTION KRIISI..... | 36 |
| 5.3 | EUROOPAN UNIONIN VAIKUTUS SUOMALAISEEN KOULUTUSPOLITIikkaAN..... | 39 |
| 5.4 | YHTEENVETO | 44 |
| 6 | PERUSOPETUSLAIN UUDISTAMINEN | 47 |
| 6.1 | SALAMANCAN JULISTUS JA PUITEOHJELMA ERITYISOPETUSTA VARTEN | 47 |
| 6.2 | ERITYISOPETUKSEN STRATEGIA | 48 |
| 6.3 | UUSI PERUSOPETUSLAKI JA KOLMIPORTAINEN TUKI..... | 50 |
| 6.4 | PERUSOPETUSLAIN UUDISTAMINEN HAASTATELTUJEN SILMIN | 52 |
| 6.5 | YHTEENVETO | 54 |
| 7 | POHDINTA | 56 |
| 7.1 | JOHTOPÄÄTÖKSET | 56 |
| 7.2 | TUTKIMUKSEN ARVIOINTI | 58 |
| | LÄHTEET..... | 61 |

1 JOHDANTO

Koulutuspoliittinen keskustelu on vilkastunut viimeisten kuukausien aikana. Kimmokkeita kansalaiskeskustelulle ja räikeille lehtiotsikoille ovat antaneet ennen kaikkea kansainväliset vertailut, kuten teki joulukuussa 2013 julkaistu Pisa-tutkimus, jossa Suomen sijoitus laski matematiikassa. Myös pistemäärät äidinkielessä ja luonnontieteissä vähenivät. Keskustelua peruskoulun suunnasta ovat lisänneet huoli tietotekniikan vähäisestä käytöstä. Samaan aikaan pohditaan opetussuunnitelman perusteiden uudistamista. Paikallisesti hyväksytyjen opetussuunnitelmien on tarkoitus olla käytössä syyslukukaudella 2016 (Opetushallitus 2014).

Keskustelu koulutuksesta ei ole irrallaan muusta yhteiskunnasta. Vuonna 2007 Yhdysvaltojen asuntolainamarkkinoilta alkunsa saaneen rahoitusmarkkinoiden kriisin leviäminen maailmalle ja samalla euromaiden löyhä rahankäyttö johtivat finanssikriisiin, jonka vaikutukset näkyvät aina Suomessa asti (Eurooppatiedotus 2012). Suhdanneherkän valtion talous on ajautunut ongelmiin ja velanotto on lisääntynyt. Samalla kuntien valtionosuuksia on päätetty leikata vuoteen 2017 mennessä lähes 1,4 miljardia euroa (Suomen Kuvalehti 2013). Maaliskuussa 2014 Jyrki Kataisen hallitus ilmoitti uusista säästötarpeista.

Uusitalon (1993, 74) mukaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion logiikkaan kuuluu huolehtia sosiaali- ja terveystalouden lisäksi myös koulutuksesta, työllisyydestä ja asumisesta. Koska julkisten palveluiden järjestäminen on Suomessa suurilta osin kuntien vastuulla, taloudellisen liikkumatilan kaventuessa palveluiden järjestäminen ja laatu nousevat keskustelun keskiöön. Tällöin leikkaukset, supistukset ja vähennykset ulotetaan myös koulutuspalveluiden järjestämiseen; luokkakoot, opetustuntien määrä ja koulunkäyntiohjaajien rooli arvioidaan uudelleen. Kyse on hyvinvoinnin uusjaosta.

Kansalaiset kokevat peruskoulun yhdeksi Suomen historian tärkeimmistä tapahtumista ja asioista (Tieteessä tapahtuu 2013, 1). 1960–1970-lukujen taitteessa luotu yhtenäinen 9-luokkainen peruskoulu korvasi rinnakkaisen kansa- ja oppikoulujärjestelmän. Syntyi yksi hyvinvointivaltion tunnusmerkki, koululaitos, jonka tarkoituksena oli sivistyksen ja osaamisen tasainen jakaminen varallisuudesta tai asuinpaikasta riippumatta. Tosin monet tutkijat ovat kokeneet, että hyvinvointivaltiota on jo 1970-luvun lopulta – Margaret Thatcherin noustua valtaan Iso-Britanniassa – asti uhannut uusliberalismi. Uusliberalismin mukaan ihmisten hyvinvointia voidaan

edistää vapauttamalla yksilön yritteliäisyys ja osaaminen, tyypillistä on myös pyrkimys sääntelyn purkamiseen ja valtion pieneen rooliin (Harvey 2008, 7–8). Suomessa uusliberalistisen ajattelun katsotaan näkyvän muun muassa siirtymisessä julkishallinnon resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen (Alasuutari 2004, 3). Hilpelän (1999, 151) mukaan kilpailuasetelmia luodaan viihtyisien oppimisympäristöjen, opetussuunnitelman ja opettajien ammattitaitoa vertaamalla. Perheiden kouluvalinnat ovat lisääntyneet erityisesti suurimmissa kaupungeissa. 1990-luvun koulutuspoliittista puhetapaa lainsäädäntöprosesseissa tutkinut Varjo (2007, 241) huomauttaa jo 1990-luvun eduskuntakeskusteluiden korostaneen voimakkaasti oppilaiden sekä heidän vanhempiansa yksilöllisyyttä ja valinnanvapautta. Vastapainona ilmenivät vaatimukset paikallisen päätäntävällän lisääntymisestä, koulupiirijaosta luopuminen sekä valtiosuusuusjärjestelmän uudistaminen, jolla lisättiin koulutuksen järjestäjien taloudellisen valtaa ja vastuuta. Varjo (emt., 2) sanoo Suomessa tapahtuneen koulutuspoliittisen suunnanmuutoksen, jonka yhteisenä nimittäjänä on ollut suoran valtakunnallisen ohjauksen vähentäminen ja paikallisen päätösvalan lisääntyminen. Koko valtion ja kuntien välisen ohjaussuhteen uudelleenrakenteistuminen on ollut käynnissä 1980-luvulta alkaen.

Koulutuspolitiikan tarkasteleminen pelkästään kansallisvaltion näkökulmasta ei ole enää mahdollista. On kyse alueellisesta ja globaalista politiikasta ja yhä enenevässä määrin myös kansainvälisestä liiketoiminnasta, sillä koulutus on eräänlainen liiketoimintamahdollisuus. Koulutusta tutkinut Ball sanoo, että ”voimme kyllä puhua vähäisemmästä tai suuremmasta samankaltaisuudesta, varhaisemmasta tai myöhäisemmästä kehitysvaiheesta, vaihtelusta ja välittymisestä, mutta emme täysin erilaisesta tai poikkeuksellisesta”. (Ball 2004, 7–8.) Historiallisilla suuntaviivoilla ja kehityksellä sekä kansainvälisillä trendeillä on vaikutusta suomalaisen koulutuspolitiikan muotoutumiseen, tehtiinpä päätöksiä niin eduskunnassa, ministeriössä, Opetushallituksessa kuin kunta-, koulu- ja luokkatasolla. Myös Euroopan unioni on koulutuspoliittinen toimija, vaikka sillä ei olekaan toimivaltaa koulutuskysymyksissä. Jokaisella tasolla toimii suuri joukko virkamiehiä ja poliitikkoja, jotka valmistelevat, hyväksyvät ja toteuttavat päätöksiä. He ovat myös osaltaan linjaamassa suomalaisen peruskoulun tulevaisuutta.

Tutkimuksessa tarkastellaan peruskoulun nykylinjauksia ja suuntaviivoja sekä analysoidaan kansallisten ja ylikansallisten vaikutusmekanismien merkitystä käytännön koulutuspolitiikassa. Tutkimuksen alussa esitetään tutkimuksen tausta ja tehtävät sekä luodaan katsaus koulutuspolitiikan kansallisiin erityispiirteisiin ja kansainvälisiin vaikuttimiin ja mekanismeihin. Luvussa viisi koulutuspoliittista taustaa, vaikuttimia ja niiden mekanismeja analysoidaan asiantuntijahaastattelujen avulla. Haastatteluissa koulutuspolitiikan asiantuntijat kertovat viimeaikaisista trendeistä ja kertovat kokemuksistaan peruskoulupolitiikan kentältä. Analyysia

tarkennetaan esittämällä vaikutusmekanismeja ja koulutuspoliittisia prosesseja perusopetuslain uudistuksen avulla. Tarkoituksena on osoittaa, miten ylikansalliset vaikutusmekanismit ovat heijastuneet käytännön koulunpidon tasolle ja sekoittuneet arjessa kansalliseen koulukulttuuriin ja paikallishallintoon.

2 KOULUTUSPOLITIikka SUOMESSA

Tässä luvussa käsitellään suomalaisen koulutuspolitiikan muotoutumista hyvinvointivaltioidean osana. Tarkoituksena on kuvata peruskoulua yhtenä hyvinvointivaltion tunnusmerkkinä. Käsittely etenee hyvinvointivaltion kritiikkiin ja uusliberalismin vahvistumiseen suomalaisessa koulutuspolitiikassa. Historiallisen tarkastelun ohella ilmiötä kuvataan 2000-luvulla Euroopan unionissa hyväksytyjen *linjapapereiden* avulla. Kuvauksessa pyritään lähestymään koulutuspoliittisia vaikutusmekanismeja rakenteellisten ja koulutuspoliittisten lähtökohtien kautta. Hahmottaakseen koulutuspoliittisessa keskustelussa käytettävää terminologiaa on syytä erottaa toisistaan käsitteet kasvatusta, koulutus ja opetus, jotka monesti sekoittuvat. Näistä laajin käsite on kasvatuksella, jonka katsotaan sisältävän niin muodollisen (formaalin) kuin epämuodollisen (nonformaalin) kasvatuksen. Muodollista kasvatusta tapahtuu sitä varten erikoistuneissa laitoksissa kuten peruskoulussa, kun taas epämuodollisen kasvatuksen laitoksia koetaan olevan muun muassa erilaiset harrastekerhot, poliittiset järjestöt ja joukkotiedotusvälineet. Epämuodollisen kasvatuksen laitoksien ensisijainen tehtävä on muu kuin kokonaispersoonallisuuden kehittämiseen tähtäävä opetus- ja kasvatustoiminta. Kasvatusta ja oppimista tapahtuu myös ilman organisoitua tarkoituksellisuutta ja tavoitteisuutta muun toiminnan ohessa. Tätä kutsutaan informaalisiksi kasvatukseksi tai oppimiseksi. (Lehtisalo & Raivola 1999, 26–27.) Olipa sitten kyse kasvatuksesta päiväkodissa tai koulussa, tai itsekasvatuksesta, ihminen on altis oppimiselle.

Oppiminen ja opettaminen linkittyvät tiukasti toisiinsa, toisaalta hyväkään opetus ei takaa oppimista. Opetus onkin yksi osa kasvatusta, se on keino. Perinteinen käsitys opetuksesta, jossa opettaja välittää hallitsemansa sisällön oppilaalle, on vanhentunut. Uudet oppimisympäristöt, informaatioteknologia ja muuttunut tiedonkäsitys ovat tuoneet keskiöön oppijan. (Lehtisalo & Raivola 1999, 27.) Hän käsittelee ja muokkaa keräämiään tietoja. Opettajan tehtävänä on tukea kasvatusta ja kehitystä, olla ikään kuin yksi väline oppimisprosessissa.

Koulutukselle tyypillistä on suunnittelun varassa tapahtuva oppimisen organisointi ja etenevä tavoitteellisuus. Se on formaali kasvatustapa, jolle pyritään määrittelemään voimavarat, järjestämään toimintaprosessit sekä luodaan arviointikäytänteet. Koulutuksen yhteydessä voidaan puhua suppeasti jonkin joukon tai osaamisalueen ajaltaan rajatusta koulutuksesta tai laajasti koko

kansakunnan muodollisen kasvatuksen organisoinnista kokonaisvaltaisiin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin pääsemiseksi. (Lehtisalo & Raivola 1999, 28.)

Kasvatuksella, opetuksella ja koulutuksella on omat päämääränsä. Ne kumpuavat erilaisista arvoista ja ihanteista, jotka yhteiskunta ja sen jäsenet tunnustavat. Yksi ihanteista on ollut luoda Suomeen peruskoulu, kaikille yhteinen tasa-arvon ja demokratian edistäjä. Tämä koko kansan yhteinen projekti sai alkunsa vuonna 1968, kun kaikille yhteisen yhdeksänvuotisen oppivelvollisuuskoulun puitelaki astui voimaan. Peruskoulun synty onkin yksi hyvinvointivaltion tunnusmerkeistä, ja osa koulutuspoliittista tehtävää, jonka Lehtisalo ja Raivola (1999, 31) määrittelevät seuraavasti:

Koulutuspolitiikka on se yhteiskunnan ja väestön tarpeista huolehtiva yhteiskuntapolitiikan osa, jonka pääasiallisena poliittisena tehtävänä on valvoa ja ohjata muodollisen kasvatuksen jakamista.

2.1 Hyvinvointivaltio Suomi ja peruskoulu

Harisalo ja Miettinen pohtivat teoksessaan Hyvinvointivaltio – Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys (2004) valtion, hyvinvoinnin ja hyvinvointivaltion määritelmiä. Heidän mukaansa nämä käsitteet koetaan itsestään selvyviksi, ja toisaalta niitä voidaan luonnehtia hyvin eri tavoin. Vastaavasti Harisalo ja Miettinen asettavat kyseenalaiseksi tutkijoiden mielenkiinnon hyvinvointikäsitettä kohtaan; heidän mukaansa tulkinta on monesti liian suoraviivaista. Rinnastuksena käytetään monesti julkista taloutta ja oletusta siitä, että mitä enemmän valtiolla on rahaa käytettävissään, sitä enemmän hyvinvointia voidaan tuottaa. Juuri taloudelliset tekijät, kuten tuotannon ja kulutuksen kasvu, koetaan määrittävän ihmisten hyvinvointia. (Harisalo & Miettinen 2004, 30–41.)

Hyvinvointivaltiolle tyypillisiä arvoja ja sille kuuluvia tehtäviä on arvioitu ja toisaalta kritisoitu laajasti. Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa yhteiskuntapolitiikan koetaan olevan laaja-alaista, ja sen katsotaan ulottuvan sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi myös koulutukseen, työllisyyteen ja asumiseen (Uusitalo 1993, 74). Harisalo ja Miettinen (2004) kuvaavat suomalaista hyvinvointivaltiota yhteisöllisyyden edistäjäksi ja tukijaksi, jonka tehtävänä on löytää ratkaisuja erilaisiin yhteiskunnallisesti merkittäviin ongelmiin kuten työttömyyteen, köyhyyteen ja syrjäytymiseen. Valtiolla on myös palvelutehtävä. Kolmantena hyvinvointivaltion on tasattava tuloeroja ja edistettävä tasa-arvoa. Juuri tasa-arvosta onkin muodostunut hyvinvointivaltion keskeisin arvo. (emt., 49–50.)

Tässä tutkimuksessa ei oteta kantaa hyvinvoinnin synnyttämiseen esimerkiksi talouden, vapauden tai hyödyn näkökulmasta. On kuitenkin syytä tarkastella hyvinvointivaltiota, jonka kehittyminen pohjoismaisena projektina on vaikuttanut suomalaisten käsityksiin julkisen vallan roolista ja tehtävistä järjestää erilaisia palveluita. Peruskoulu on esimerkki tällaisesta suuresta projektista. Suomalaisen koulutuspolitiikan muotoutumisen kokemuksia ja syntyneitä merkityksiä arvioitaessa on paikallaan kuvata lyhyesti peruskoulua osana pohjoismaista hyvinvointivaltion mallia.

Suomalaisen hyvinvointivaltion koulutuspolitiikka sai alkunsa toisen maailmansodan jälkeen. Vaikea valtiontalouden tilanne ja vakauttaminen johtivat 1950-luvun alkupuolella sodasta johtuvien puutteiden korjaamiseen: suurten ikäluokkien kouluttamiseen sekä jälleenrakentamiseen. Vanhoja resursseja sekä rakenteita laajennettiin. (Autio & Heikkilä 1990, 17.) 1960–1970-luvuilla valtion toiminta-alue laajeni niin koulutuksen, terveydenhuollon kuin sosiaalivakuutusten alueella (Vartola 2005, 93.)

Peruskoulu synnytti Suomeen kaikille yhteisen koulun eli yhtenäiskoulun. Sitä ennen osa lapsista suoritti rinnakkaiskoulujärjestelmässä koko oppivelvollisuutensa kansa- ja kansalaiskoulussa ja osa siirtyi kansakoulun alimpien luokkien jälkeen oppikouluun. Vuonna 1968 peruskoululaki määritteli yhtenäiskoulun peruskouluksi. Tavoitteena oli vahvan yleissivistyksen antaminen oppilaille sekä opiskelutottumusten ja -halun kehittäminen, kuten silloinen koulunuudistustoimikunta korosti mietinnössään. Myös oppilaiden erilaisuus esitettiin otettavaksi huomioon menetelmällisin keinoin. On kuitenkin huomioitava, että yhtenäisyys liittyi ennen kaikkea yhteiskunnalliseen ja koulutukselliseen tasa-arvoon, ei vielä niinkään opetukselliseen eheyteen tai oppimiseen ja koulun toimintakulttuuriin. (Pietilä & Vitikka 2007, 7–8.) Mahdollisuuden tasa-arvolla viitataan monesti ihmisen omaan kehitykseen, kuten vapauteen valita ammattinsa ja uransa. Kansakoulu ja peruskoulu ovat olleet yrityksiä tasoittaa näitä mahdollisuuksia. (Harisalo & Miettinen 2004, 59.) Uudistuksen päämääränä oli yhdenvertaisuus perussivistyksen jaossa (Ahonen 2004, 315).

Poliittisesti peruskoulu syntyi kompromisseista. 1950-luvun koulutuspoliittisessa keskustelussa vasemmistopuolueet vaativat kaikille oppivelvollisille yhtenäiskoulun tarjoamia tasaveroisia koulutusmahdollisuuksia, kun taas oikeistopuolueet puolustivat oppikoulua (Lappalainen 1985, 64). Muissa Pohjoismaissa taustalla vaikutti vahvasti sosiaalidemokraattien hegemonia, kun taas Suomessa Maalaisliiton ja Sosialidemokraattien hallitusyhteistyö mahdollisti koulutuspoliittisen kehittämistyön 1960-luvulla. Vasemmiston vaalivoiton myötä vuonna 1966 muodostettu kansanrintamahallitus (Maalaisliitto-Keskusta, SDP & SKDL) mahdollisti

peruskoulu-uudistuksen läpiviennin lähes täydellisen konsensuksen vauhdittamana. (Ahonen 2004, 318.)

Poliittisen oikeiston toiminta Suomessa ja Ruotsissa koulu-uudistuksesta päätettäessä oli yhdenmukaista ja noudatti samaa kaava kuin monissa muissakin hyvinvointivaltioon liittyneissä kysymyksissä. Ensin uudistuksen tarvetta epäiltiin ja vastustettiin. Yhteiskunnallisen keskusteluilmapiiirin ja parlamentaaristen voimasuhteiden ennustettua sen väistämätön toteuttaminen, oikeisto taipui. Puolueiden prioriteetit säilyivät tästä huolimatta, ja kokoomus halusi säilyttää mahdollisimman paljon rinnakkaiskoulusta. Myös näkemykset tasa-arvosta ja sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta poikkesivat puolueiden välillä. Oikeisto tavoitteli koulukysymysten tasa-arvolla kilpailukykyä. (Smolander 2000, 233–234.)

Peruskoulun käytännön rakenteen ja sisällön muotoutumisessa korostui erityisesti komitealaitokset. Niin yhtenäiskoulun rakenne kuin sitä koskeva lainsäädäntö sekä pedagogiset sisällöt määriteltiin komiteoissa ja toimikunnissa. (Varjo 2007, 51.)

2.2 Uusliberalistinen koulutuspolitiikka

Niin opettajat kuin kasvatuksen ja koulutuksen parissa toimivat johtavat virkamiehet vetoavat usein kiireeseen ja kasvaneeseen työtaakkaan (ks. esim. Opettaja 6/2014). Opettajat joutuvat käyttämään työaikaansa entistä enemmän kaikkeen muuhun kuin varsinaiseen kasvatustehtävään. Asioista ja ilmiöistä on raportoitava, opettamista tarkastellaan entistä tiukemmin. Arkikeskusteluissa opettajat kokevat, etteivät ehdi keskittyä perustyöhönsä. Mikä tämä ilmiö on, joka on muuttanut ajattelua?

Margaret Thatcherin valtaannousun vuonna 1979 sanotaan synnyttäneen uuden poliittisen kulttuurin. Joidenkin arvioiden mukaan Thatcherin hallituksella ei aluksi ollut juuri selkeitä käsityksiä hyvinvointivaltiosta eikä sen toimintatavoista, mutta sen kaksi tehtävää oli lopettaa tuhlaus ja vähentää julkisen sektorin varainkäyttöä, jota pidettiin Iso-Britannian talousongelmien pääsyyinä (Wilding 1993, 57). Ajatus hyvinvointivaltiosta kyseenalaistettiin, kun vaatimukset julkisten palveluiden karsimisesta, yksityistämisestä ja kustannussäästöjen aikaansaamisesta yleistyivät. (Hilpelä 2001, 139.) Ylevät periaatteet, kuten tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus koettiin valtion holhouksena, kansalaisten passivointina sekä julkisten varojen tuhlaamisena (Jonathan 1997, 13–14).

Uusliberalismin kannattajat näkivät hyvinvointivaltion raskaana taakkana. Uusi poliittinen kulttuuri muotoutui yritystoiminnan muottiin: panokset piti identifioida, tuotokset oli kyettävä mittaamaan ja arvioimaan mahdollisimman tarkkaan, tehokkuus oli kaiken lähtökohta. *Doing more*

with less -iskulause toimi uudistuksen moottorina. (Hilpelä 2001, 139–140.) Tehokkuuden tavoittelussa uusliberalistista politiikkaa ohjaa markkinoiden tapaan järjestynyt toiminta. Kysyntä ja tarjonta, hinta-laatu -suhde sekä kilpailu ovat tyypillisiä uusliberalismin hengelle. Tehokkuuden ja markkinoiden ohella vaikuttaa talouden ylivalta, jonka mukaan vain taloudellisilla perusteilla on päätöksenteossa painoarvoa. (Hilpelä 2004, 442.) Koulutuksen avulla ihminen investoi itseensä, jolloin hän haluaa myös maksimaalista voittoa. Julkiset palvelut (ja myös yksityiset) tuottavat palveluita, joita asiakas (opiskelija) käyttää. (Hilpelä 2001, 140–141.) Lisäksi valtio, joka koulutuksen rahoittaa, on kiinnostunut siitä, mitä se rahallaan saa eli se määrittelee tavoitteet ja järjestää säännöllisiä mittauksia. Mittaustulosten mukaan pyritään tehostamaan tavoitteiden saavuttamista (Hilpelä 2004, 442).

Toisaalta uusliberalistista politiikka ei nähdä vain toiminnan tehostamisena, säästämisenä ja pyrkimyksenä palveluiden laadun parantamiseen. Kyse on syvällisestä elämänmuodon muuttamisesta. (Hilpelä 2001, 141.) Harvey (2008, 6–7) toteaa talouselämän kääntyneen uuteen asentoon, ”globalisaatioon”, kun uudistuksia alettiin toteuttaa Iso-Britannian lisäksi niin Deng Xiaopingin johtamassa kommunistisessa Kiinassa kuin Reaganin Yhdysvalloissa. Hänen mukaansa tulevaisuuden historiantutkijat saattavat pitää 1970-luvun loppua maailman sosiaali- ja taloushistorian vallankumouksellisenä käännekohtana.

1970–1980-luvulla kansainvälisessä poliittisessa diskurssissa etenkin Pohjoismaissa runsaasti käytetty hyvinvointiregiimiin sitoutunut puhetapa alkoi marginalisoitua. Tilalle alkoi muotoutua kilpailukykyvaltiollinen puhetapa, joka koki tasa-arvon ja turvallisuuden kärjistetyksi valtion harjoittamana holhoamisena sekä julkisten varojen katteettomana tuhlaamisena. Puhetapa sai jalansijaa myös Suomessa. (Varjo 2007, 66.) Vaikka suomalaisen yhteiskunnan pohjoismaiset peruspiirteet ovat kansainvälisessä vertailussa hyvin tunnistettavissa, maa koki 1980-luvun jälkipuoliskolta alkaen merkittävän rakennemuutoksen, jonka vaikutukset näkyvät esimerkiksi institutionaalisissa käytännöissä. Monilla sektoreilla siirryttiin ja on siirrytty julkishallinnon resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen. Valtion ja kuntien hallintokoneiston rooli suunnan määrääjänä on pienentynyt markkinoihin perustuvan ohjausjärjestelmän tieltä. Muutos on ollut merkittävä, vaikka valtaosa suomalaista puoluekenttää onkin ilmaissut sitoutuneensa hyvinvointivaltioajatteluun. (Alasuutari 2004, 3.) On kuitenkin syytä huomauttaa, että vaikka 1970–1980-luvuilla kansainvälisesti keskusteltiin hyvinvointivaltion kriisistä, Suomessa ei juuri ollut aihetta kriisikeskustelulle johtuen kehityksen eriaikaisuudesta. Vasta 1990-luvulle tultaessa keskustelu ajankohtaistui. (Eräsaari & Rahkonen 1995, 11–12.)

Muutoksen mahdollistavia syitä pohtinut Alasuutari (2004, 7) huomauttaa kansainvälisissä yhteyksissä esiintyneen uusia julkisia puhetapoja, joilla arvioitiin valtion ja kuntien hallinnon ja

niiden palveluksessa olevien henkilöiden toimintaa. Lainsäädäntöön ne tulivat valmistelevan virkamieskunnan kautta, jolla oli kiinteät yhteistyöverkostot muihin Pohjoismaihin ja myöhemmin myös muihin OECD- ja EU-maihin. Lainsäädännölliset hankkeet, kuten kilpailulainsäädäntö ja laki valtion liikelaitoksista muuttivat institutionaalisia käytäntöjä.

Hautamäki (1993, 139–140) puhuu pohjoismaisen hyvinvointivaltion kriisistä. Syiksi hän mainitsee muun muassa ”vahvan valtion” politiikan, jonka arvopohjan muodostavat tasa-arvo, oikeudenmukaisuus ja solidaarisuus. Näiden on ymmärretty muodostavan valtiolle velvollisuuden huolehtia kansalaisten hyvinvoinnista ja tasoittaa toimeentuloeroja. Kuitenkin valtio eli koko julkinen hallinto on vähitellen kasvanut liian suureksi yhteiskunnalliseksi tekijäksi. Vastaavasti vahva valtio on puuttunut talouden toimintaan säännöstelyn ja korkea verotuksen kautta. Hautamäki toteaa 1990-luvun laman aikana kirjoitetussa artikkelissaan taloudellisen laman osoittavan, ettei valtio voi turvata hyvinvointia.

Managerialismi, desentralisaatio ja koulutuksen markkinavaltaistuminen ovat avainsanat, joiden katsotaan aiheuttaneen pedagogisen johtamisen rinnalle nousseen vastuun tuloksellisuudesta, markkinoinnista ja kilpailussa pärjäämisestä (Rinne ym. 2012, 471). Vastaavasti perheet ovat alkaneet vaatia koulutukselta entistä enemmän, myös Suomessa. Markkinaperusteiseen suuntaan edenneet valinnat ovat selvästi näkyvillä, kun uusliberalistisen koulutuspolitiikan ainekset – kouluvalintatartottimen monipuolisuus, perheiden tekemien valintojen eli kysynnän laajuus ja varhaisuus ja eriytyvien reittien syntyminen peruskoulun sisälle – ovat vahvistuneet. On syntynyt koulumarkkinat, joilla vanhemmat (erityisesti keskiluokkaiset) valikoivat kouluja, toisaalta myös koulut kilpailevat opettajista. Tämä kaikki tapahtuu niukkenevien resurssien oloissa. Onkin syytä kysyä, kiihdyttääkö tällainen kehitys yhteiskuntaluokkien jakoja ja sosiaalisen koheesion heikkenemistä? (Seppänen ym. 2012, 30–31; Rinne ym. 2012, 471–472.)

Kyetäkseen verrata hintaa ja laatua, tarvitaan kilpailua. Suomalaisessa perusopetuksessa rahoitus on taattu, joten on kilpailtava muuten. Koska valtakunnallista testausta ei ole, kuvaan astuvat viihtyisät oppimisympäristöt, opetussuunnitelma ja opettajien ammattitaito. (Hilpelä 2001, 151.) Kilpailua esiintyy esimerkiksi erilaisten taito- ja taidepainotteisten oppilaitosten hyväksi. Toisaalta oppilaitokset ja koululuokat, joissa on paljon maahanmuuttajia (erityisesti pääkaupunkiseudulla), ovat saaneet vanhemmat valitsemaan lastensa opinahjoja. Lähikoulu ei olekaan kaikille enää maantieteellisesti lähin. Jyrki Kataisen hallituksen ensimmäinen opetusministeri Jukka Gustafsson onkin nostanut esiin ajatuksen, että rahoitusta ohjattaisiin tulevaisuudessa alueen asukkaiden koulutustaustan mukaan (Taloussanomien 2012.)

Myös työelämään kouluttautuminen on saanut uusia muotoja. Ruotsalaisessa yhteiskunnassa tapahtuneita muutoksia tutkinut Lindblad (2001, 58) on havainnut, miten työelämässä vaatimukset koulutuksesta ja siihen liittyvistä taidoista ovat entistä korkeammat. Keskimääräinen koulutustaso on noussut, ja kaikille tarkoitettu koulutus on tullut jokaiselle sosiaalinen välttämättömyys. Toisaalta muodollisen koulutuksen positiiviset vaikutukset, vaikutukset työnsaantiin tai suuremman palkan saamiseen näyttävät vähentyneen. Sosiaaliset verkostot sekä kouluttautuminen ja harjoittelu muodollisen koulutusjärjestelmän ulkopuolella ovat nousseet valintakriteereiksi työmarkkinoilla. Sosiaalinen kompetenssi ja erilaiset tukijärjestelmät ovat korvanneet yksilölliseen meritokratiaan peruvan koulutuksen.

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

3.1 Tutkimustehtävä

Edellä lyhyesti kuvatun hyvinvointivaltioregiimin ja toisaalta uusliberalististen virtausten vaikutusta suomalaiseen peruskouluun on tutkittu laajasti. Varjon väitöstutkimus (2007) käsittelee kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentumista ja miten kansainvälinen koulutuspoliittinen käänne uudelleenrakentui 1990-luvulla suomalaisen koululainsäädännön kontekstissa. Rajakaltio (2011) valottaa suomalaisen peruskoulun käynnissä olevaa käännekohtaa. Hän tarkastelee miten yhteiskunnallinen muutos ja hallinnan logiikka, jossa koulua ajatellaan palvelun tuottajana, ja vanhempia sekä oppilaita asiakkaina, muokkaavat koulua. Peruskoulun syntyä, muutoksia ja tulevaisuutta on pohdittu monelta eri kantilta.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan suomalaista peruskoulua. Tutkimuksen kiinnostuksen kohteena ovat koulutuspolitiikan nykyiset vaikutusmekanismit, joita lähestytään teoreettisen käsitteistön ja asiantuntijahaastattelujen analyysin avulla. Tarkoituksena on kuvata vaikutusmekanismeja yhtäältä niiden rakenteellisten ja koulutuspoliittisten lähtökohtien ja toisaalta kokempohjaisten merkitysten kautta eli millaisten prosessien kautta ja millä ehdoilla erilaiset koulutuspoliittiset ohjausdokumentit tulevat osaksi käytäntöjä. Tavoitteena on hahmottaa peruskoulun suuntaviivoja, joita keskeisissä tehtävissä niin kunta- kuin valtiotasolla toimivat koulutuksen ammattilaiset muotoilevat. Tutkimustehtävät on purettu seuraaviksi:

1. Millaista yhteiskunnallista asemaa ja paikkaa koulutuspoliittiset ohjausdokumentit rakentavat ja millaisessa suhteessa rakentuva kuva on kansallisiin ohjausmekanismeihin?
2. Miten eurooppalaiset koulutuspoliittiset linjaukset ovat heijastuneet suomalaiseen peruskoulupolitiikkaan ja perusopetuslain uudistamiseen?

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostavat Suomessa keskeisesti koulutuspolitiikan määrittelyyn vaikuttaneet yhteiskunnalliset muutokset. Kyse on julkishallinnossa tapahtuneista ja

siihen kiinteästi vaikuttaneista yleismaailmallisista ja -eurooppalaista virtauksista sekä kotimaassa tehdyistä poliittisista ratkaisuista: hyvinvointivaltion tunnuksiksi luotu peruskoulu, uusliberalistisen talousajattelun laajentuminen julkishallintoon sekä Euroopan unionin laajentuminen. Tutkimuksessa taustoitetaan vuonna 2010 uudistettua perusopetuslakia, mikä on merkittävin perusopetuslain uudistus 2000-luvulla. Asiantuntijahaastatteluita on peilattu 2000-luvulla hyväksyttyihin keskeisiin kansallisiin koulutuspoliittisiin asiakirjoihin sekä Euroopan unionissa hyväksyttyihin linjapapereihin. Ensin on kuvattu, millainen koulutuspoliittinen ilmasto näiden ohjausdokumenttien kautta rakentuu. Toisessa vaiheessa tarkastellaan, millaisena tilanne näyttäytyy haastattelujen kautta. Tavoitteena on kuvata ja ymmärtää ilmiötä dokumenttien takana.

Tutkimuksen kasvatustieteellinen arvo korostuu aiheen ajankohtaisuudella. Pisa-sijoitusten heikkeneminen, erityisoppilaiden määrän kasvu ja kansainvälisten vaikutteiden lisääntyminen ovat lisänneet julkista keskustelua suomalaisesta peruskoulusta. Ristipaineessa elävä koululaitos vaatii analysointia. Pohdinnan merkityksellisyyttä lisää keskeisissä tehtävissä toimivien koulutusammattilaisten näkemykset. He kaikki vaikuttavat arjen päätöksillään peruskoulupolitiikkaan käytännössä. Samalla he ovat vaikuttamassa suomalaisen koulutuspolitiikan tulevaisuuteen. Siksi onkin syytä selvittää heidän näkemyksiään, missä tilassa suomalainen peruskoulu on keskellä eurooppalaista taloustaantumaa.

3.2 Metodologiset valinnat

Tutkimuksen perustan muodostaa fenomenologis-hermeneuttinen tutkimusote. Metodi ei ole kaavamainen aineiston keräämisen ja tulkitsemisen väline vaan se vaatii tutkijalta jatkuvaa perusteiden pohtimista. Kun tutkimuksen kohteena on ihminen, filosofisia ongelmia ovat ennen kaikkea ihmiskäsitys eli millainen ihminen on tutkimuskohteena, ja tiedonkäsitys eli miten tuollaisesta kohteesta voidaan saada tietoa ja millaista se on luonteeltaan. Fenomenologinen ja hermeneuttinen ihmiskäsitys korostavat käsitteitä kokemus, merkitys ja yhteisöllisyys. Tietokysymykset pureutuvat ymmärtämiseen ja tulkintaan. (Laine 2010, 28.)

Laineen mukaan kaikessa ihmistutkimuksessa on takana jonkinlainen käsitys ihmisestä, joka etsii ratkaisuja kysymyksiin omaksumiensa käsitysten perusteella. Fenomenologiassa tutkitaan kokemuksia, jotka käsitetään hyvin laajasti ihmisen kokemuksellisenä suhteena omaan todellisuuteensa, maailmaan jossa hän elää. Fenomenologien mukaan ihmisen suhde maailmaan on intentionaalinen: todellisuus näyttäytyy havaitsijan pyrkimysten, kiinnostusten ja uskomusten valossa. (Laine 2010, 29.) Tällä oletuksella ihmisten suhde todellisuuteen on merkityksillä ladattua, todellisuus avautuu merkitysten kautta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 34).

Merkitykset ovat fenomenologisen tutkimuksen varsinainen kohde. Laine perustelee tutkimuksen mielekkyyttä ihmisen toiminnan intentionaalisuudella, tarkoitusperäisyydellä, eli ihmisen suhde todellisuuteen on merkityksillä ladattua. Myös yhteisöllisyys korostuu fenomenologisessa merkitysteoriassa, sillä se sisältää ajatuksen, että ihmisyksilö on perustaltaan yhteisöllinen. Merkityksiä synnyttävät yhteisö, johon jokainen kasvaa ja kasvatetaan. Ihmiset ovat osa jonkin yhteisön merkitysten perinnettä, olipa sitten kyse tutkijasta tai tutkittavasta. Näin voidaan Laineen mukaan olettaa, että jokaisen yksilön kokemusten tutkimus paljastaa myös jotain yleistä. Toisaalta hermeneuttinen tutkimus ei pyri yleistämiseen, vaan myös ainutkertaisuus kiinnostaa hermeneutikkaa. (Laine 2010, 29–30.) Merkitysten monikerroksisuuden ymmärtäminen ja tulkitseminen sekä yleisyyden ohella myös ilmiöiden yksilöllisyyden ymmärtäminen ovat tyypillistä fenomenologiselle tutkimukselle (emt., 42).

Hermeneuttiseen ulottuvuuteen liittyy kiinteästi teoria ymmärtämisestä ja tulkinnasta, tutkimus kohdistuu ihmisten välisen kommunikaation maailmaan. Niin arkielämässä kuin haastateltaessa läsnä ovat ihmisten kokemukset ja ilmaisut mutta myös niiden ymmärtäminen. Hermeneuttisessa kirjallisuudessa luontaisen ymmärryksen varassa toimimista nimitetään esiymmärrykseksi. Tutkimuksessa se tarkoittaa kaikkia tutkijalle luontaisia tapoja ymmärtää tutkimuskohde jonkinlaisena jo ennen tutkimusta. Niin fenomenologinen kuin hermeneuttinen tutkimus muodostuvat kaksitasoisesta rakenteesta: perustason muodostaa tutkittavan koettu elämä esiymmärryksineen, toisella tasolla tapahtuu itse tutkimus, joka kohdistuu ensimmäiseen tasoon. Haastateltava kuvaa mahdollisimman luonnollisesti ja välittömästi ei-reflektiivisiä kokemuksiaan ja niihin liittyvää ymmärrystä, ja toisella tasolla tutkija pyrkii refleктоimaan, tematisoimaan ja käsitteellistämään ensimmäisen tason merkityksiä. Perusolettamuksena on näin ollen tutkittavan merkitysmaailman tunteminen entuudestaan jo jollain tavalla, toisin kuin esimerkiksi luonnontieteilijän tutkiessa ulkoista kohdetta, täysin tuntematonta elämänmuotoa. Laine kuvaakin tutkimuksen tavoitteeksi tehdä tiedetyksi jo tunnettua tai jo koettua tietoisesti ajatelluksi. Merkitysten ymmärtämisen lähtökohtana ovat tulkitsijan ja tutkittavan yhteiset kokemukset, joiden avulla haastattelija uskoo ymmärtävänsä tutkittavaansa ja tämän ilmaisuja. Käytetyt ilmaisutavat voivat olla osa yhteisön perinnettä, jossa molemmat osapuolet elävät. Tuossa perinteessä ilmaisu on saanut jo tulkintoja. Näin muodostuu mahdollisuus ymmärtää yleisemmin toisia ja myös tulkita heidän kokemuksiaan ja ilmaisujaan. (Laine 2010, 32–33.)

Laineen mukaan fenomenologisesta tai hermeneuttisesta metodista aineiston käsittelytapana ei ole mahdollista esittää tarkkaa kuvausta. Se saa muotonsa kulloisessakin tutkimuksessa monien eri tekijöiden tuloksena. Tutkijan on pyrittävä irti spontaanisti nousevista tulkinnoista, hänen on irtaannuttava omista lähtökohdistaan ja ennakkoluuloistaan. Toisaalta fenomenologiassa korostuu

tutkimuskohdetta ennakolta selittävien teoreettisten mallien tiedostaminen. Tutkijan oma itsereflektio mahdollistaa tällaisten mallien tunnistamisen, mutta hänen on pyrittävä välttämään niiden määrätietoista käyttöä. Fenomenologisessa tutkimuksessa ei käytetä teoreettisia malleja ohjaamassa etenemistä. Teoreettisen viitekehyksen muodostavat esimerkiksi aiemmat tutkimustulokset, jotka voivat toimia kriittisinä näkökulmina tutkijan tulkintoihin. Niitä käytetään kuitenkin aktiivisesti vasta, kun tutkija on tehnyt omat tulkintansa tutkimusaineistosta. (Laine 2010, 34–35.)

Tutkijalla on siis jo jonkinlainen ymmärrys tutkittavasta kohteesta. Tutkimusasetelmalla tarkoitetaan tutkimusongelmien, -menetelmien ja aineiston muodostamaa perusrakennelmaa. Puhuttaessa tutkimusasetelmasta viitataan siis siihen, miten laadittuihin tutkimusongelmiin on tarkoitus kerätä aineistoa tiettyjen menetelmien avulla. Tutkimusasetelma on - tai ainakin sen pitäisi olla - looginen jatkumo teoreettiselle pohjatyölle. (Eskola 2000, 80.) Tämä tutkimus ei pyri löytämään universaaleja yleistyksiä vaan se pyrkii ymmärtämään tutkittavan alueen ihmisten tämän hetkistä merkitysmaailmaa. Tarkoituksena on tulkinnan ja ymmärtämisen kautta avata haastateltavien kokemusmaailmaa ja heidän antamiaan merkityksiä koulutuspolitiikan vaikutusmekanismeista sekä ohjausdokumenttien prosesseista. Kyse ei ole kuitenkaan pelkästä kokemusten kuvaamisesta, haastatteluista vedetään myös johtopäätöksiä.

Laadullista tutkimusta tehtäessä sisällönanalyysi toimii väljänä teoreettisena kehyksenä, jonka liittäminen erilaisiin analyysikokonaisuuksiin on mahdollista. Tällä menetelmällä voidaan analysoida niin dokumentteja, haastatteluita, puheita, kirjoja kuin raportteja. Analyysissa pyritään kuvaamaan tutkittavaa ilmiötä tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Tutkija pyrkii tulkintaan, joka etenee ilmiön määrittelystä aineiston litteroimiseen tai koodaamiseen aina aineiston luokitteluun, teemoitteluun tai tyypittelemiseen. Lopputuloksena syntyy yhteenveto löydetyistä tuloksista. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91–93.) Tietoaineiston tiivistämisen ansiosta tarkastella voidaan tutkittavien ilmiöiden ja asioiden merkityksiä, seurauksia sekä yhteyksiä (Tampereen teknillinen yliopisto 2014). Sisällönanalyysillä pyritään näin ollen kuvaamaan dokumenttien sisältöä sanallisesti (Tuomi & Sarajärvi 2009, 106).

Tämän tutkimuksen aineiston muodostavat kuuden johtavan koulutusalan ammattilaisen haastattelut. Haastattelujen syvällisen tarkastelun ja ilmausten hahmottamisella on luotu analyysi, joka tarttuu varsinaiseen tutkimustehtävään. Haastatteluaineisto käy jatkuvaa vuoropuhelua tutkimuksen teorian, kuten EU-linjabapereiden ja suomalaisen hyvinvointivaltioajattelun kanssa. Haastatteluiden pohjalta etsitään merkityksiä, toisin kuin esimerkiksi diskurssianalyysissa, joka pyrkii analysoimaan, miten merkityksiä tekstissä tuotetaan (Tuomi & Sarajärvi 2009, 104). Tutkimus pyrkii vastaamaan sisällönanalyysia vastaan esitettyyn keskeneräisyyden kritiikkiin,

jonka mukaan tutkija onnistuu tarkassa analyysissä mutta mielekkäät johtopäätökset saattavat jäädä aineiston esittelemiseen tuloksina (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103).

Tiedonhankintakeinona tutkimushaastattelu eri muodoissaan on yksi käyttäytymis- ja yhteiskuntatieteissä käytetyimpiä menetelmiä. Tämän tutkimuksen haastattelumenetelmäksi valikoitui teemahaastattelu, jota kutsutaan myös puolistrukturoiduksi haastatteluksi. Kyse on menetelmästä, jossa haastattelu kohdennetaan valittuihin teemoihin. Se lähtee oletuksesta, jonka mukaan kaikkia yksilön ajatuksia, tunteita ja uskomuksia voidaan tulkita tällä menetelmällä. Puolistrukturoiduksi sitä voidaan kutsua siitä syystä, että teema-alueet ovat kaikille haastateltaville samat, mutta samalla se mahdollistaa poikkeamisen kysymyksistä ja niiden muotoilusta. Kyse on vuorovaikutuksesta, joka synnyttää merkityksiä. Ihmisten omat tulkinnat antavat tilaa haastateltaville. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47–48.)

3.3 Osallistajat ja aineisto

Seuraavassa luvussa esiteltävät analyysit perustuvat kuuden keskeisen suomalaisen koulutuspolitiikan ja virkamiehen haastatteluihin, jotka toteutettiin syys–lokakuussa 2013. He kaikki toimivat johtavassa asemassa joko päättäjinä tai valmistelijoina koulutusta koskevissa kysymyksissä. Kukin haastateltava on valikoitu edustamaan omaa instituutiotaan, kuten eduskuntaa, opetus- ja kulttuuriministeriötä, Opetushallitusta, Opettajien Ammattijärjestöä ja yksittäistä pirkanmaalaista kuntaa. He eivät kuitenkaan edusta työnantajaansa tai sen virallisia kantoja, vaan tarkoituksena on kartoittaa toimijoiden omia näkemyksiä heidän omasta roolistaan käsin. Opetus- ja kulttuuriministeriöstä haastateltavia on kahdelta eri osastolta, jotta kyettäisiin muodostamaan kattavampi kuva niin EU- kuin erityisopetusta koskevista näkökulmista.

Asiantuntijahaastatteluihin perustuvaa tutkimusta tehtäessä on tiedostettava eräitä merkityksellisiä seikkoja. Kuten edellä käy ilmi, haastateltavien rooli perustuu heidän institutionaaliseen asemaansa. Kohteena olevat henkilöt ovat valikoituneet vastaajiksi tiedon perusteella, jota heillä oletetaan olevan, ei niinkään ensisijaisesti asiantuntijoina. He ovat ja ovat olleet tärkeässä roolissa omassa toimintakentässään. Ei siis ole yhdentekevää, kuka instituutiota edustaa. Samalla on huomioitava, että haastateltavat henkilöt ovat tutkittavan ilmiön asiantuntijoita, todistajia, jotka saattavat muistaa asioita oikein tai väärin, vääristellä tai kaunistella tai jopa vaieta tai valehdella. (Alastalo & Åkerman 2011, 372–374.)

Haastateltavien rooli ja asema vaikuttavat haastattelun kulkuun. Erityisesti eliitit, kuten tässäkin johtavassa asemassa olevat, ovat tottuneet ilmaisemaan itseään mitä erilaisimmissa tilanteissa. Heillä on runsaasti kokemusta erilaisista haastatteluista, heiltä odotetaan tulevaisuuden

visioita ja he ovat käyneet läpi pitkän tien noustessaan nykyisiin tehtäviin. Siksi tutkijan on perehdyttävä hyvin tutkittavaan ilmiöön ja aineistoon, ja osoitettava se. Haastateltavan asema saattaa helposti hämätä ja asettaa tilanteeseen hienovaraisen arvovaltakamppailun: tutkija voi hyväksyä saamansa vastaukset ikään kuin kiitollisuudesta. Myös haastattelupaikalla on merkitystä. Työhuoneet voivat korostaa johtajan asemaa. (Koskinen ym. 2005, 118–120.)

Haastattelut kestivät 45 minuutista tuntiin ja ne toteutettiin erilaisissa ympäristöissä: työhuoneissa paperipinojen keskellä, eduskunnan kuppilassa ja eräässä porilaisessa ravintolassa. Yhteen haastatteluun haastateltava kutsui massiiviseen työhuoneeseensa, jonka neuvottelupöydälle oli katettu kahvit ja leivokset.

Työn alkaessa tutkimus oli tarkoitus toteuttaa asiantuntijahaastatteluin, jossa vastaajat esiintyvät omalla nimellään. Ministeriön virkamiehen kieltäydyttyä esitetystä menettelystä kaikki vastaajat esitetään jatkossa kirjain- ja numerotunnistein H1, H2... Tällä tavoin haastateltavia ei voida identifioida. Lisäksi näin estetään syntymästä tilanne, jossa lukija saattaisi kiinnittää kaiken huomion henkilöihin ja heidän edustamiinsa instituutioihin, ei heidän sanomisiinsa ja ilmiöille antamiinsa merkityksiin.

Asiantuntijahaastatteluiden ohella tutkimuksessa on käytetty 2000-luvulla hyväksytyjä keskeisiä koulutuspoliittisia asiakirjoja, kuten Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, Koulutus ja tutkimus 2011–2016 -kehittämissuunnitelma, 2011 voimaan astunut perusopetuslaki, Salamancan julistus sekä Erityisopetuksen strategia. Lisäksi haastatteluiden tueksi ja taustaksi on eritelty keskeisten eurooppalaisten ohjausdokumenttien, *linjapapereiden*, sisältöä. Nämä dokumentit on esitetty alla olevassa taulukossa.

TAULUKKO 1. Tutkimuksessa käytetyt eurooppalaiset linjapaperit.

| |
|---|
| EU2008a. Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen perustamisesta elinikäisen oppimisen edistämiseksi. EUVL V 111, 6.5.2008, 1–7. < http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:111:0001:0007:FI:PDF > |
| EU2009a. Neuvoston päätelmät eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista, tiivistelmä. EUVL C 119, 28.5.2009. < http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_fi.htm > |
| EU2009b. Neuvoston päätelmät eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista. EUVL C 119. < http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:fi:PDF > |
| EU2010a. Koulutus 2010 -työohjelman täytäntöönpanon edistämistä koskeva neuvoston ja komission yhteinen raportti vuonna 2010. EUVL C 117/01, 6.5.2010. < http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:117:0001:0007:FI:PDF > |
| EU2010b. Neuvoston päätelmät (25.–26. Maaliskuuta 2010). EUCO 7/10. < http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fi/ec/113603.pdf > |

3.4 *Analyysin kulku*

Haastattelut litteroitiin samana tai heti seuraavana päivänä niiden tekemisestä. Valmista tekstiä syntyi 42 sivua. Sisällön hallitsemiseksi tutkijan on luettava aineistot useaan kertaan, jotta pääsee sisälle vuorovaikutustilanteeseen. Tämän jälkeen aineistoista, joista kukin oli tulostettu omalle paperilleen, etsittiin saman henkilön samaa teema-aluetta koskevat vastaukset. Ne merkittiin samalla värillä. Tässä työvaiheessa oli kuitenkin huomioitava, että samasta teemasta oli syntynyt keskustelua myös haastattelun muissa vaiheissa. Hirsjärvi ja Hurme (2011, 142) korostavat, että tutkijan on pääteltävä, milloin haastateltava puhuu tarkasteltavana olevasta teemasta, ja tehtävä siksi tulkintoja jo litterointivaiheessa.

Analyysi eteni teemojen pohjalta. Teemat muodostivat otsikot, joihin eri henkilöiden vastaukset eriteltiin. Tässä vaiheessa alkoi näkyä selviä eroja ja yhtäläisyyksiä: haastateltavat antoivat eri merkityksiä asioille. Joissakin teemoissa korostuivat tietty terminologia ja painotukset, joita luokiteltiin uudelleen. Koulutuspoliittisista kysymyksistä saattoi esiintyä selkeitä linjaroja saman teeman sisällä. Luokittelu muutti alkuperäisiä teemoja ja osin yhdisteli niitä.

Analyysi perustuu edellä kuvattuun teemoitteluun ja luokitteluun. Tavoitteena on ollut nostaa esiin merkityksiä, joita haastateltavat vastauksillaan luovat. Koska tutkimuksen tarkoituksena on jäsentää koulutuksen ammattilaisten näkemyksiä ja kokemuksia peruskoulun tilasta hyvinvointivaltiossa, on analyysissä pyrittävä teemojen ja luokittelun avulla avaamaan merkityksiä ja tulkintoja. Nämä tulkinnat tutkijan on myös kyettävä tulkitsemaan. Ne rikastuttavat tutkimuskohteesta saatavaa kuvaa ja ohjaavat näkemään asioita kokonaisvaltaisemmin (emt., 152).

Koska tutkimuksen yhtenä tavoitteena on asiantuntijahaastatteluiden avulla kuvata ja ymmärtää ilmiöitä dokumenttien takana, vaativat myös nämä koulutuspoliittiset ohjausdokumentit tarkastelua. Niiden avulla pyritään hahmottamaan koulutuspoliittista ilmastoja ja eri poliittisissa elimissä hyväksytyjä painotuksia. Dokumentteja on syytä kuljettaa haastatteluaineiston rinnalla, koska haastateltavat viittaavat usein puheissaan aiemmin tehtyihin päätöksiin.

4 SUOMALAINEN KOULUTUSPOLITIikka KANSAINVÄLISISSÄ YHTEYKSISSÄ

4.1 Kansallisen koulutuspolitiikan ohjausdokumentit

Koulutuspolitiikan muotoutumiseen vaikuttavat Suomessa useat eri asiakirjat ja virallisdokumentit. Koulutuksen järjestäjiä sitovat ennen kaikkea perusopetuslaki mutta myös lukuisa määrä muita lakeja, asetuksia ja määräyksiä. Seuraavassa kartoitetaan lyhyesti keskeisimpinä lainsäädäntöön, rahoitukseen ja koulun arkeen liittyvinä dokumentteina opetussuunnitelman perusteita, Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaa sekä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaa. Nämä ohjausdokumentit tulevat erilaisissa prosesseissa osaksi koulujen käytäntöjä.

Opetussuunnitelman perusteet on määräystason dokumentti, joka velvoittaa sisällyttämään määritellyt opetuksen tavoitteet ja keskeiset sisällöt koulutuksen järjestäjän omiin koulu- tai järjestäjäkohtaisiin opetussuunnitelmiin. Tällä varmistetaan ”koulutuksellisten perusoikeuksien, tasa-arvon, opetuksellisen yhtenäisyyden, laadun ja oikeusturvan toteutuminen”. (Opetushallitus 2014b.) Ahosen (2003, 182) mukaan opetussuunnitelmassa yhteiskunta kuvastaa itseään, vallitsevaa hyvän kansalaisen ideaalia ja valtasuhteita. Poliitiikan ja talouden voimatasapainoa sekä kansallista moraalimaisemaa ovat muuttaneet niin Euroopan unioniin liittyminen, informaatioyhteiskunnan rakentaminen ja koulutuspolitiikan yhä tietoisempi sopeuttaminen OECD:n normeihin. Tasa-arvoideologia on saanut väistyä, kun kansainvälinen talous ja ekonomistinen ajattelu ovat alkaneet yhä enemmän säädellä koulutuspolitiikkaa. (Värri & Ropo 2004, 46.)

Vuonna 2004 käyttöön otettu Opetussuunnitelman perusteet 2004 toteaa arvopohjaiseen ihmisoikeudet, tasa-arvon, demokratian, luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön elinkelpoisuuden säilyttämisen sekä monikulttuurisuuden hyväksymisen. Opetus perustuu suomalaiselle kulttuurille, jonka kehitykseen ovat vaikuttaneet alkuperäinen, pohjoismainen ja eurooppalainen kulttuuri. Perusopetus pyrkii lisäämään alueellista ja yksilöiden välistä tasa-arvoa. (Opetushallitus 2014c.)

Hallitusohjelmat muodostavat yhden keskeisen koulutuspolitiikan ohjausmekanismin. Nelivuotiskausiksi vakiintuneet hallitukset hyväksyvät kautensa alussa ohjelman, jossa linjataan hallituksen tärkeimmät tavoitteet, toimenpiteet ja hankkeet tehtäväalueittain (Opetusministeriö- ja kulttuuriministeriö 2014a).

Jyrki Kataisen hallituksen tavoitteena on välittävä ja menestyvä Suomi. Suomea kehitetään pohjoismaisena hyvinvointivaltiona ja yhteiskuntana, joka kantaa vastuunsa paitsi omista kansalaisistaan, myös kansainvälisesti osana pohjoismaita, Eurooppaa ja maailmaa. (Valtioneuvosto 2011, 3.)

Hallitusohjelman mukaan hyvinvointi syntyy työstä, joten hyvinvointivaltion kestävä rahoitus on riippuvainen korkeasta työllisyysasteesta. Kilpailukykyä pyritään vahvistamaan, mikä edellyttää toimivaa koulutusjärjestelmää. Ohjelmassa puhutaan ”maailman parhaasta peruskoulusta”. (emt.)

Hallitusohjelmien pohjalta ”valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi suunnitelman opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämisestä hyväksymisvuotta ja sitä seuraavaa viittä kalenterivuotta varten”. Joulukuussa 2011 hyväksytty suunnitelma perustuu Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan ja sen painopistealueita ovat muun muassa köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen, julkisen talouden vakauttaminen sekä kestävä talouskasvu, työllisyyden ja kilpailukykyyn vahvistaminen. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014b, 1.) Kansainvälisen yhteistyön kannalta suunnitelman perusopetusta käsittelevässä osiossa painotetaan, että Suomi kykenee vaikuttamaan mahdollisimman tehokkaasti koulutusta koskeviin linjauksiin. Myös erilaisiin kouluopetuksen eurooppalaisiin yhteistyöhankkeisiin osallistuvien koulujen määrää on tavoitteena kasvattaa. (emt., 28.) Suunnitelmassa todetaan koulutuksellisen tasa-arvon muodostavan perustan suomalaiselle hyvinvoinnille. Puhutaan mahdollisuuden tasa-arvosta, joka toteutuu, kun kaikilla on taustastaan riippumatta mahdollisuus hakeutua koulutukseen eikä tausta ennusta koulutukseen osallistumista tai oppimistuloksia. Siksi jo varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa on pystyttävä varmistamaan hyvät oppimisen edellytyksen kaikille. Monipuolisin toimin pyritään tukemaan tukea tarvitsevia ja syrjäytymisvaarassa olevia. Elinikäisen oppimisen periaatteen tulee näkyä myös varhaisessa vaiheessa, ja siirtymien koulutusasteelta toiselle ja koulutuksesta työelämään pitäisi olla joustavia. Vastaavasti koulutuksen sisältöjä pitää ajantasaistaa ja oppilaitosten laatua, tehokkuutta ja vaikuttavuutta parantaa, jotta suomalaisen osaamisen kilpailukyky vahvistuisi. (emt., 5–7.)

Toimintaympäristön haasteiden huomioiminen korostuu kehittämissuunnitelman perusopetusta käsittelevässä osiossa. Lapsen oikeus turvalliseen ja laadukkaaseen opetukseen lähikoulussa sekä tasa-arvoisen ja tasalaatuisen perusopetuksen saatavuuden varmistaminen ovat

tavoitteita, joihin pyritään selvittämällä perusopetuksen valtionosuuden perusteet osana valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Koulujen eriytyminen halutaan estää ja jo havaitut erot tasoittaa. Oppilaille suunnitelmallisesti ja oikea-aikaisesti annettavaa varhaista ja ennalta ehkäisevää oppimisen ja kasvun tukea vahvistetaan. (emt., 20.)

4.2 Koulutuspolitiikka Euroopan unionissa

Toisin kuin esimerkiksi maatalouspolitiikka, koulutuspolitiikka on haluttu säilyttää Euroopan unionissa jäsenvaltioiden kansallisen päätöksenteon piirissä. Tämä ilmaistaan varsin selkeästi Maastrichtin sopimuksessa, joka nojautuu läheisyys- eli subsidiariteettiperiaatteeseen: mikäli jokin kysymys voidaan tarkoituksenmukaisesti ratkaista kansallisesti, ei sitä tule ottaa Euroopan unionin päätettäväksi (Pystynen 1995, 5–6). Lehtisalon ja Raivolan (1999, 192) mukaan Suomen edustajat ovat johdonmukaisesti vastustaneet koulutuksen rakenteiden ja sisältöjen harmonisointipyrkimyksiä ja komission koulutuspoliittisen vallan kasvattamista.

Vaikka koulutuspolitiikka on haluttu säilyttää omissa käsissä, se ei tarkoita, etteikö unioni pyrkisi yhtenäistämään koulutuspoliittisia tavoitteitaan. Yksi yhteistyön alullepanija on ollut unionia edeltänyt, kuuden valtion muodostama Euroopan talousyhteisö, jonka perussopimus solmittiin Roomassa vuonna 1957. Tässä Rooman sopimuksessa hahmoteltiin neljän vapauden lista eli työvoiman, palvelujen, tavaroiden ja pääoman vapaa liikkuvuus. Näiden ihanteiden pohjalta alettiin kehittää ammatillisen koulutuksen yhteistyötä, joka tosin perustui lähinnä tiedonvaihtoon, tutkimuksiin ja erilaisiin vierailuihin (Ollikainen 1999, 67–68). Kulttuurinen ja koulutuksellinen yhteistyö oli muutoinkin jätetty vuonna 1949 perustetun Euroopan neuvoston harteille (Pépin 2007, 122).

Yhteistyö ammatillisen koulutuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on ollut perusteltu aloitus eurooppalaiselle yhteistyölle, koskeehan työvoiman vapaa liikkuvuus ja tutkintojen tunnustaminen tätä. McLean kutsuu tätä painopistettä eurooppalaisessa koulutusintegraatiossa ensimmäisenä painostuksena (pressure). Ajatus eurooppalaisesta identiteetistä muodostaa toisen painostuksen, jossa pyrittiin tukemaan eurooppalaista yhteistä kulttuurihistoriaa muuan muassa historian, kirjallisuuden, maantiedon ja kielten opetuksessa. Henri Jannen mukaan nimetty komissio julkaisi vuonna 1973 raportin, jonka yhtenä pyrkimyksenä oli saada aikaan poliittinen unioni silloisen talousyhteisön sijalle. Kolmas painotus keskittyi 1980-luvulta lähtien suosiotaan jatkuvasti kasvattaneisiin Euroopan unionin vaihto-ohjelmiin. Nämä ohjelmat johtivat muun muassa korkeakoulujen tutkintorakenteiden yhdenmukaistamiseen Bolognan prosessin myötä sekä ECTS-

järjestelmän (eurooppalainen opintasuoritusten ja arvosanojen siirtojärjestelmä ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tunnustamista varten) luontiin. (MacLean 1995, 29–31.)

Ollikainen jaottelee yhteistyön koulutuskysymyksissä kolmeen. Ensimmäisen ryhmän muodostavat erilaiset ohjelmat, jotka kohdistuvat muun muassa eri instituutioille. Näillä rahoitetaan opiskelijoiden, harjoittelijoiden, opettajien kuin tutkijoiden vaihtotoimintaa, erilaisia yhteistyöprojekteja sekä seminaareja. Toisena puhutaan koulutuksellisesta yhteistyöstä ja tiedonsiirrosta. Kolmas yhteistyön muoto koskee lainsäädäntöä. Vaikka jäsenvaltioiden koulutuspolitiikat saattavat olla kriittisiä yhteistyön sisältöön, yhteistyön arvoa kyseenalaistetaan harvoin. Niin politiikat kuin tutkijat myöntävät eurooppalaistuminen ”luontaisen arvon”. (Ollikainen 1999, 22–23.)

Eurooppa-ulottuvuus koulutuspoliittisten muistioiden terminä määritellään vuoden 1993 vihreässä kirjassa. Siinä kuvataan jäsenmaiden kielten, historian ja kulttuurin tuntemisen ohella kielitaidon parantamista ja monipuolistamista, tiivistä oppilaitosten yhteistyötä, opettajien koulutusta ja vaihtoa, opiskelijoiden liikkuvuutta jäsenmaiden välillä, tutkintojen ja opintojaksojen tunnustamista sekä tehokasta informaatioverkostoa. (Lehtisalo & Raivola 1999, 193.)

Yhteistyö perustuu edelleen näihin linjauksiin. Opetusministeriön (2013) mukaan eurooppalaisessa koulutussyhteistyössä ”Euroopan unioni luo ja tukee jäsenvaltioiden koulutukseen liittyvää yhteistyötä säilyttäen samalla kunkin jäsenvaltion toimivallan koulutusjärjestelmien sisältöön ja organisointiin liittyvissä asioissa”. Näin ollen voidaan havaita, että perusteet ovat säilyneet entisellään. Opetusministeriö nojautuu Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT artikla 165), jonka mukaan:

Unioni myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä sekä niiden sivistyksellistä ja kielellistä monimuotoisuutta.

2. Unionin toiminnalla pyritään:

kehittämään eurooppalaista ulottuvuutta koulutuksessa erityisesti jäsenvaltioiden kielten opetuksella ja levittämällä,

edistämään opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta muun muassa rohkaisemalla tutkintotodistusten ja opintojaksojen tunnustamista akateemisessa maailmassa,

edistämään koulutuslaitosten välistä yhteistyötä,

kehittämään tietojen ja kokemusten vaihtoa jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmien yhteisissä kysymyksissä,

edistämään nuorisovaihdon sekä sosiaalipedagogiikan alan ohjaajien vaihdon kehittämistä sekä kannustamaan nuorten osallistumista demokratian toteuttamiseen Euroopassa,

rohkaisemaan etäopetuksen kehittämistä,

kehittämään urheilun eurooppalaista ulottuvuutta edistämällä urheilukilpailujen rehellisyyttä ja avoimuutta sekä urheilusta vastaavien järjestöjen välistä yhteistyötä samoin kuin suojelemalla urheilijoiden, erityisesti kaikkein nuorimpien urheilijoiden, fyysistä ja henkistä koskemattomuutta.

3. Unioni ja jäsenvaltiot suosivat yhteistyötä kolmansien maiden sekä koulutuksen ja urheilun alalla toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen ja erityisesti Euroopan neuvoston kanssa.

4. Myötävaikuttaakseen tässä artikkelissa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen:

Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan sellaisia edistämistoimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista,

neuvosto antaa komission ehdotuksesta suosituksia.

Unioni rohkaisee yhteistyöhön ja voi tarvittaessa tukea ja täydentää jäsenmaiden toimintaa (Hingel 2001, 3).

Lehtisalo ja Raivola (1999, 194) muistuttavat, että erilaisista muistioista sekä vihreistä ja valkoisista kirjoista on vedettävissä yleiset periaatteet unionin koulutuspolitiikalle, vaikka perussopimukset eivät annakaan mandaattia yhteiselle koulutuspolitiikalle. He toteavatkin, että unioni kyllä kykenee muotoilemaan koulutuspolitiikkaa. Lait, direktiivit, suositukset ja päätöslauselmat kulkevat prosessin läpi aina kansalliseen päätöksentekoon. (emt., 198.) Päätökset, lainsäädäntö ja osittain myös strategiat, ohjelmat ja suunnitelmat ohjaavat koulutuksen päälinjoja (emt., 203).

OECD:n rooli

Opetushallituksen mukaan Suomi osallistuu aktiivisesti Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n (Organization for Economic Cooperation and Development) koulutuspoliittiseen tutkimus- ja arviointityöhön. Koulutus- ja tiedepolitiikan kehittäminen on yksi OECD:n keskeisiä toimintoja. OECD pyrkii kokoamaan yhteen demokratiaan ja markkinatalouteen sitoutuneiden maiden hallitukset eri puolilta maailmaa tavoitteenaan edistää vakaata taloudellista kasvua, parantaa elintasoja ja ylläpitää taloudellista vakautta. Jäsenmaitaan järjestö avustaa tuottamalla koulutuspolitiikan maatutkintoja. Yleissivistävän koulutuksen alueella kansainvälisen yhteistyön kohde on PISA (Programme for International Student Assessment) -tutkimusohjelma, jossa arvioidaan 15-vuotiaiden nuorten osaamista matematiikassa, luonnontieteissä, lukutaidossa ja ongelmanratkaisuisissa. (Opetushallitus 2011a.)

Laukkanen toteaa keskustelun koulutuksen laadusta virinneen 1980-luvulla OECD:n toimesta. Tämän seurauksena järjestö kehitti koulutusjärjestelmäindikaattorit ja se alkoi tuottaa maakohtaisia koulutuspolitiikan analyyseja. Kansainvälisistä järjestöistä OECD:n rooli on Laukkanen mielestä merkittävä: se tutkii kestävän talouskehityksen edellytyksiä ja tekee asiasta kannanottoja. Järjestö näkee yhteiskunnan tasapainoisen kehityksen tärkeäksi, jolloin myös sosiaalinen sektori on analyyysien kohteena. Lisäksi sen ohjelmasta edellytetään konsensusta, mikä osoittaa kulloinkin maailmanmitassa selvittämisen arvoiset asiat. (Laukkanen 1998, 208–209.)

Laukkanen huomauttaa, ettei OECD:llä ole jäsenmaidensa yli menevää toimivaltaa vaan sen toiminta on lähinnä konsensuksen vaatimaa strategiatason suunnittelua, joka muodostuu komiteoissa ja työryhmissä käytyjen keskusteluiden perusteella. Järjestöllä on kuitenkin ainutlaatuista asiantuntijuutta ja kapasiteettia käsitellä niin kansallisten talouksien kuin eri sektoripolitiikkojen asioita, ja sen suositukset otetaan vakavasti. (Laukkanen 1998, 216). Opetushallituksen vuoden 2011 julkaisussa ”Tiedosta käytännöksi – OECD tietoon perustuvan koulutuspolitiikan tukena” Laukkanen toteaa esipuheessaan vertailutiedon tärkeyden yhteiskuntapoliittisia päätöksiä tehtäessä. Tällä tavoin saadaan viitekehys, johon omaa menestystä voidaan verrata, ja vastaavasti perspektiiviä omien kehittämistavoitteiden asettamiseen. Päätöksiä tehtäessä on oltava tosiasiatietoa koulutusjärjestelmän toimivuudesta. (Opetushallitus 2011b, 4.)

Suomen tunnusmerkki on korkea ja laadukas koulutustaso. OECD:n avulla Suomen on mahdollista verkostoitua eri puolille maailmaa korkean osaamistason maana. Opetushallituksen mukaan tähänastisten kokemusten ja tulosten mukaan voidaan pitää realistisena Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan kirjattua tavoitetta siitä, että Suomi on vuoteen 2020 mennessä maailman osaavin kansa. Vastaavasti OECD:n politiikkasuositukset osoittavat, että edessä on valintojen

tekeminen tasapainoisen kilpailukykyrakenteen eteen: Suomen olisi kyettävä pidentämään työuria molemmista päistä ja nostamaan kaikenikäisten työllistämistasetta. Niin hallitusohjelma kuin valtion vuoden 2012 talousarvioesitykseen asetetut PISA-menestymisen tavoitetunnusluvut osoittavat, että Suomi luottaa OECD:n tutkimus- ja vertailutyöhön ja haluaa olla siinä mukana jatkossakin kilpailukyvyyn varmistamiseksi ja lisäämiseksi. (Opetushallitus 2011b, 10–12.)

4.3 Eurooppalaiset linjapaperit

Useissa Euroopan unionin asiakirjoissa ja raporteissa korostuvat talous ja työllisyys. Taloustaantumien kourissa kamppaileva manner kaipaa yhteisöltä toimia, joiden avulla päästään takaisin kasvu-uralle. Nämä vaatimukset eivät kuitenkaan ole syntyneet vallitsevan tilanteen myötä vaan niiden taustalla on määrätietoinen suunnittelu ja useat poliittiset taustavoimat.

Lissabonin toimintasuunnitelmassa koulutuksen katsotaan olevan kasvun ja työllisyyden luoja. *Kaikkien* kansalaisten auttaminen ammattitaitojensa kehittämiseen edistää yhdenvertaisuutta ja sosiaalista osallisuutta. Taloustaantumien myötä kadonneet työpaikat ja uusien syntyminen edellyttää entisestä poikkeavia ja enemmän koulutusta vaativia taitoja. Siksi Koulutus 2010 -työohjelman täytäntönnäpön edistymistä koskevan neuvoston ja komission yhteisen raportin mukaan ”koulutusjärjestelmistä olisi tehtävä paljon avoimempia ja tarkoituksenmukaisempia kansalaisten samoin kuin työmarkkinoiden ja koko yhteiskunnan tarpeisiin nähden”. Uudistuksilla pyritään opettajien ammattitaidon kehittämiseen, arviointijärjestelmien ajanmukaistamiseen sekä uudenlaisten oppimisjärjestelyjen käyttöönottoon innovatiivisessa ympäristössä. (EU2010a, 1–2.) Lähtökohtana on reagoiminen talouden asettamiin reunaehtoihin: koulu ja koko koulutusjärjestelmä eivät saa olla erillisiä saarekkeitä yhteiskunnasta tai työmarkkinoista.

Peruskoulutuksen tehtävänä on tukea avaintaitojen kehittymistä tasolle, joka antaa kaikille välineet opiskelun jatkamista ja työelämää varten. Tämä koskee myös muita heikommassa asemassa olevia oppilaita. Elinikäisen oppimisen eurooppalaisessa viitekehyksessä avaintaidoiksi, joita jokainen tarvitsee, katsotaan: 1) viestintä äidinkielellä; 2) viestintä vieraalla kielellä; 3) matemaattinen osaaminen ja perusosaaminen luonnontieteiden ja tekniikan aloilla; 4) digitaaliset taidot; 5) oppimistaidot; 6) sosiaaliset ja kansalaistaidot; 7) aloitekyky ja yrittäjyys sekä 8) tietoisuus kulttuurista ja kulttuurin ilmaisumuodot. Näiden taitojen katsotaan varmistavan henkilökohtaisen kehityksen, aktiivisen kansalaisuuden, sosiaalisen osallisuuden ja työllistettävyyden tietoyhteiskunnassa. (EU2010a, 2.)

Neuvoston ja komission yhteisen raportin (EU2010a) mukaan opetussuunnitelmat ovat edistyneet merkittävästi, koska ne painottavat oppiainerajoja ylittävää yhteistyötä. Tiedon

hankinnan lisäksi taitojen kehittäminen ja myönteinen asennoituminen sekä osaamisen soveltaminen käytännössä korostuvat entistä enemmän. Monialaisten avaintaitojen ohella myös oppimistaidot sisältyvät yhä useammin opetussuunnitelmiin. Henkilökohtaiset opetussuunnitelmat ja vapaaseen kyselyyn perustuva oppiminen voivat auttaa erityisesti niitä, joilla on koulusta kielteisiä ja epäonnistumisen kokemuksia. Kaiken kaikkiaan koulua ja opetusta on neuvoston ja komission mukaan syytä avata yhteistoiminnalle työnantajien, kulttuuritoimijoiden, nuorisoryhmien ja kansalaisjärjestöjen suuntaan. Tällä tavalla voidaan kehittää oppilaiden innovointikykyä ja edistää integroitumisväyliä erityisesti oppilaille, joilla on maahanmuuttajatausta ja/tai jotka tulevat heikommista lähtökohdista. Heikommassa asemassa olevien opetuksessa painotetaan useammissa jäsenmaissa perustaitojen varhaista oppimista. Oppimisvaikeudet pyritään tunnistamaan varhain ja tarjoamaan niihin avuksi tarvittavat tukitoimet. (emt., 3–4.)

Koulutus 2010 -työohjelman täytäntöönpanon edistymistä koskevassa neuvoston ja komission yhteisessä raportissa todetaan, että avaintaitoja koskevan viitekehyksen täysimääräinen toteutuminen ja koulutuksen ”avoimuuden ja tarkoituksenmukaisuuden” parantaminen edellyttävät lisätoimia niin Euroopan kuin jäsenvaltioiden tasolla. Lisärahoitusta tulisi osoittaa ennen kaikkea alisuoriutumisen ja sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa oleville, taitoihin perustuvan oppimisen opetus- ja arviointimenetelmiä olisi kehitettävä ja niitä taitoja, joita vaaditaan jatko-opinnoissa ja työmarkkinoilla, on vahvistettava. Kansalaisten taitojen parantamiseksi ja antaakseen heille paremmat valmiudet tulevaisuutta varten koulutusjärjestelmien on oltava avoimia ja muun maailman kannalta tarkoituksenmukaisempia. (EU2010a, 6.) Koulut halutaan avata työmarkkinoille ja erilaisille yhteistyömuodoille.

Koulutus 2010 (ET 2010) -työohjelmasta saatujen tulosten pohjalta luotu Koulutus 2020 on eurooppalaisen koulutusyhteistyön strateginen kehys. Ohjelman tavoitteena on luoda tietoperustainen Eurooppa ja mahdollistaa elinikäinen oppiminen kaikille. Vuoteen 2020 asti voimassa olevien strategisten puitteiden tarkoituksena on tukea koulutusjärjestelmien edelleen kehittämisessä. Järjestelmien on tarjottava paremmat mahdollisuudet kykyjensä toteuttamiseen ja varmistettava kestävä taloudellinen hyvinvointi ja työllisyys. Asetetut neljä strategiaa ovat: elinikäisen oppimisen ja liikkuvuuden toteuttaminen, koulutuksen laadun ja tehokkuuden parantaminen, tasapuolisuuden, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja aktiivisen kansalaisuuden edistäminen sekä luovuuden, innovoinnin ja yrittäjyyden edistäminen kaikilla koulutusasteilla (EU2009a, 1.)

Eurooppa-neuvoston (EU2010b) päätelmät pyrkivät työllisyys- ja kasvustrategian edistämiseen. Valtionpäämiesten hyväksymien linjausten mukaan unioni tarvitsee ”älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategian”. Kestävämpi talous, tieto ja innovointi, korkea

työllisyys ja sosiaalinen osallisuus ovat kohteita, joissa tarvitaan toimia. Tavoitteena on muun muassa parantaa koulutustasoa ja edistää sosiaalista osallisuutta vähentämällä köyhyyttä. Päätelmissä todetaan, että osa tavoitteista otetaan huomioon EU:n lainsäädännössä, toiset edustavat ”kansallisen ja EU:n tason toiminnan yhdistelmän kautta tavoiteltavaa päämäärää”. Jäsenvaltioiden on asetettava yleistavoitteiden perusteella kansalliset tavoitteensa ottaen omat lähtökohtansa huomioon. Jäsenvaltio ja komissio käyvät vuoropuhelua, jonka tuloksia neuvosto tarkastelee.

Elinikäisen oppimisen katsotaan olevan peruseriaatteena puitteille, joiden on tarkoitus kattaa oppiminen kaikissa yhteyksissä. Sen on ulotuttava aina varhaiskasvatuksesta korkeasteelle, ja oppimisen on toteuduttava kaikissa yhteyksissä. Säilyttääkseen maailmanlaajuisesti vahvan aseman eurooppalaisten on omaksuttava avaintaidot mutta samalla on kehitettävä huippuosaamista ja vetovoimaa. Entistä enemmän on kiinnitettävä huomiota perustaitojen, kuten luku- ja laskutaidon tason nostamiseen, matematiikan, luonnontieteen ja tekniikan houkuttelevuuden lisäämiseen sekä kielitaidon vahvistamiseen. Myös koulutuksen eriarvoisuutta on purettava tarjoamalla laadukasta varhaiskasvatusta ja kohdennettua tukea. Kaikkien on pystyttävä suorittamaan opintonsa päätökseen, tulivatpa he sitten millaisista lähtökohdista tahansa. (EU2009b, 3–4.)

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet vuonna 2008 suositukset eurooppalaisten tutkintojen viitekehyksen perustamisesta elinikäisen oppimisen edistämiseksi (EU2008a).

Kansalaisten tietojen, taitojen ja pätevyyksien kehittäminen ja tunnustaminen on keskeistä heidän yksilöllisen kehityksensä sekä Euroopan yhteisön kilpailukyvyn, työllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta. --- Sen vuoksi olisi edistettävä kaikkien ihmisten, myös epäedullisessa asemassa olevien henkilöiden, pääsyä elinikäiseen oppimiseen ja siihen osallistumista sekä tutkintojen käyttöä kansallisessa ja yhteisön tasolla. (EU2008a, 1.)

Näillä suosituksilla halutaan edistää koulutusjärjestelmien nykyaikaistamista ja yhteyksiä koulutuksen ja työelämän välille. Tosin parlamentti ja neuvosto huomauttavat, että suositus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, joten se ei ole sitova. Tavoitteena on tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimia helpottamalla niiden yhteistyötä avoimuuden lisäämiseksi ja liikkuvuuden ja elinikäisen oppimisen edistämiseksi. (emt., 2.)

Vuoden 2008 talouskriisin seurauksena Euroopan unionin asiakirjoissa ja strategioissa on alettu kiinnittää huomioita talouskriisin vaikutuksista talousalueelle, ja toisaalta niissä on pyritty etsimään ratkaisuja ongelmiin. Esimerkiksi vuonna 2009 unionissa sovittiin kriisin torjumiseksi poikkeuksellisista tukitoimista, joista irtaantuminen voi tapahtua vasta kun ”elpyminen on täysin

varmistettu” (EU2010b, 1). Kasvun ja työllisyyden varmistamiseksi Eurooppa-neuvosto hyväksyi Eurooppa 2020: Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategian. Tavoitteiksi asetettiin muun muassa koulutustason parantaminen pyrkimällä laskemaan koulunkäynnin keskeyttäneiden osuutta (emt., 2).

4.4 Kansallinen koulutuspolitiikka muuttuu

Edellä on osoitettu, ettei suomalaista koulutuspolitiikkaa tehdä ainoastaan impivaarasta käsin. Kansainväliset sopimukset, Euroopan unionin suositukset ja OECD:n maakohtaiset analyysit ovat osa järjestelmää, jolla suomalaista kasvatusta, opetusta ja koulutusta järjestetään. Sosiaaliset ja taloudelliset kysymykset ohjaavat suunnittelua entistä voimakkaammin. Jauhiainen, Rinne & Tähtinen (2001, 12) kysyvätkin: ”Ovatko kaikki maan koulutuspolitiikan ohjat kansallisen hallituksemme käsissä ja onko se hyvin tietoinen harjoittamansa koulutuspolitiikan käännoksistä, ylikansallisista yhteyksistä, lähtökohdista, syistä ja seurauksista?”

Kivirauma (2001) on haastattelututkimuksessaan selvittänyt koulutuspolitiikan ammattilaisten näkemyksiä siitä, mitkä ovat suomalaista perus- ja keskiasteen koulutuspolitiikka koskevat keskeiset muutokset, miksi näihin muutoksiin on ryhdytty ja mitä muutosten nähdään aikaansaavan erityisesti sosiaalisen integraation kannalta tarkasteltuna koulutuksellista tasa-arvoa jo pitkään korostaneessa pohjoisessa hyvinvointivaltiossa. Tutkimuksessa käy ilmi, miten koulutuspolitiikat liittyvät koulutuspolitiikan muutokset ennen kaikkea globaaleihin yhteiskunnallisiin muutoksiin, jotka edellyttivät muutoksia myös Suomessa. Vastauksissa katsottiin myös, miten peruskoulu oli nostanut sivistystasoa, ja nyt on panostettava huippuihin kiristyneessä kansainvälisessä kilpailussa. Lahjakkaisiin oppilaisiin panostaminen on ehto Suomen menestymiselle. Koulutuspolitiikan muutosta perustellaan myös politiikan siirtymisellä oikealle 1980-luvulla. Toisaalta pitkän linjan muutoksia eräs haastateltavista kuvasi ”hidden educational policyksi”: pienempiä erillisuudistuksia on tehty ikään kuin erillisinä hankkeina, joiden myötä onkin syntynyt kokonaan toisenlainen koulutuspolitiikka. Kaiken kaikkiaan haastateltavien kommenttien pohjalta voidaan havaita, että suomalaisen koulupuheen alkuperä on kansainvälisten koulutusideologioiden soveltamista suomalaiseen kontekstiin. Kyse ei ole ajankohtaisten ja konkreettisesti osoitettujen ongelmien korjaamisesta vaan suomalaisen koulutuspolitiikan linjauksen muuttamisesta. (Kivirauma 2001, 75–88.)

Miten koulutuspolitiikan ammattilaiset näkevät muutosten syntymisen ja vaikutukset nyt? Millainen rooli kuvatuilla rakenteellisilla lähtökohdilla ja koulutusta ohjaavilla mekanismeilla ja

linjauksilla on? Seuraavassa luvussa vaikutusmekanismeja kuvataan asiantuntijoiden kokemuspohjaisten merkitysten kautta. Tavoitteena on hahmottaa hyvinvointivaltion ihanteiden varaan rakennetun peruskoulun suuntaviivoja eurooppalaisessa Suomessa.

5 HAASTATTELUANALYYSI

5.1 Suomalaisen peruskoulun ainutlaatuisuus

1960–1970-luvuilla luodun peruskoulun ihanteet näkyvät edelleen kysyttäessä suomalaisilta merkittävimmät Suomen historiaa luonnehtivat tapahtumat tai kehitysprosessit. Tämän osoittaa tutkijatohtori Torstin keräämät yli 1 200 kansalaisen vastaukset, joiden mukaan oppivelvollisuus, peruskoulu ja maksuton koulutus ovat Suomen historian tärkeimpiä tapahtumia ja asioita. Suomalaiset ja historia -teosta varten tehdystä laajasta kyselystä ilmenee viiden kärki, johon sijoittuvat myös talvi- ja jatkosota, naisten ja miesten yleinen ja yhtäläinen äänioikeus sekä hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen. (Tieteessä tapahtuu 2013, 1).

Tätä pro gradu -tutkimusta varten koulutuspolitiikan asiantuntijoilta tiedusteltiin heidän näkemyksiään suomalaisesta peruskoulusta. Haastateltavien vastauksista erottuu selkeästi lähtökohta, jonka mukaan peruskoulu voi hyvin. Se on kansainvälisesti vertailtuna ainutlaatuinen tuote, jota on vaalittava jatkossakin. Ministeriön virkamies kuvaa perusopetusta kivijalaksi, jonka päälle rakentuu kaikki muu:

Ei kai kukaan rakenna taloakaan niin, että tekee ensin jumalattoman huonon sokkelin ja sitten yrittää virittää siihen yläkertaa, vaan se pohjatyö on aina tärkeää. Sen takia olis äärimmäisen tärkeää, että perusopetus pidettäis niin laadukkaana kuin mahdollista. (H1)

Haastattelujen perusteella menestystarinan syyt voidaan jakaa kolmeen ryhmään: suomalaiset ihanteet, akateeminen opettajuus sekä hajautettu järjestelmä. Nämä teemat toistuvat kaikkien vastaajien puheissa. Kuten luvusta kaksi ilmenee, peruskoulua luotaessa pyrittiin yhteiskunnalliseen ja koulutukselliseen tasa-arvoon. 1960-luvun lopun eduskuntakeskusteluista käy ilmi, miten koko maassa haluttiin taata mahdollisuus oppia asuinpaikasta tai varallisuudesta riippumatta (ks. Varjo 2007, 51–53). Haastattelujen perusteella samat ihanteet näyttävät vaikuttavan edelleen siihen, miksi peruskoulun arvostus on korkealla ja se halutaan säilyttää. Ajatus hyvinvoinnin jakamisesta koko kansalle on syvällä vastaajien mielessä. Opettajien ammattijärjestön edustajan tunnot kuvaavat edelleen periaatetta, jota ei saa romuttaa.

Menitsä kaksiopettajaisella koululla Enonkoskella – – Savonrannalla tai jossain harvaan asutulla seudulla tai meet isossa kaupungissa (kouluun), niin meillä vanhemmat voi lähettää turvallisella mielellä sen lapsen sinne, ja ei tarvi miettii, pitääks mun maksaa se 100 000 euroa tai 10 000 euroa. Yhteiskunta hoitaa. Se on suomalaisen sivistisyhteiskunnan yks kallioon hakattu ajatus ja siitä pitää pitää kiinni. (H2)

Syiksi peruskoulun arvostukseen ministeriön virkamies arvioi osaltaan perustuvan alueelliseen saavutettavuuteen ja erittäin hyvään kouluverkkoon. Lähikouluperiaate ja kyläkoulut lähellä lasten kotia kytkeytyvät hänen mukaansa peruskoulun menestymiseen. Toisaalta hän ei mainitse vastauksissaan nykyistä koulujenlakkauttamisen trendiä, joka on havaittavissa (Yleisradio 2013). Lakkauttamispäätöksiä tekevät opetuksen järjestäjät eli kunnat. Kuntasektorin talousongelmat näkyvät vastauksissa.

Toinen peruskoulun menestyksen takana oleva tekijä on erotettavissa haastateltavien vastauksista selvästi. Yliopistotasoinen opettajankoulutus on asia, jonka haastateltavat haluavat säilyvän jatkossakin. Opettajuuden roolia korostaa ennen kaikkea ammattijärjestön edustaja, jonka mukaan korkealaatuinen opettajankoulutus ja maisteritason tutkinto ovat vaikuttaneet opetuksen ja opettajan antaman opetuksen laatuun ja kehittämiseen. Hänen mukaansa koulutus pakottaa ”fundeeraamaan” asioita: opettajat joutuvat miettimään, miksi jotakin tehdään kuin vain tehdään. Tällaisen ammattitaidon opettajakunnan vahvuutena näkee myös kunnan johtava viranhaltija. Molemmat nostavat vastauksissaan esiin opettajuuteen kohdistuvan arvostuksen, mikä edesauttaa sitä, että nuoret ovat kiinnostuneita koulutuksesta. OAJ:n edustaja korostaa, miten perinteisesti opettajan ammatti on ansainnut yhteisössä korkean statuksen, mikä on kuitenkin jonkin verran kokenut inflaatiota ihmisten mielissä. Sivistysvaliokunnan jäsen mainitsee itselleen kynnyskysymyksenä sen, että opettajankoulutus säilyy jatkossakin ylempänä korkeakoulututkintona. Hänen mukaansa ”opettajien pätevyys on viime kädessä se, joka sitten ratkaisee, mitä siellä tapahtuu, se on niinku vuorovaikutustilanne opettajan ja oppilaan välillä”. On syytä mainita, että kaikki kolme vastaajaa ovat koulutukseltaan kasvatustieteilijöitä ja työskennelleet opettajan tehtävissä.

Kolmanneksi menestystekijäksi nousee Suomessa vallalla oleva hajautettu järjestelmä. Opetussuunnitelman perusteet luodaan keskusohjatusti, ja näiden pohjalta tehdään opetussuunnitelmaratkaisut paikallisella tasolla. Suunnitelmat jalkautetaan ja mukautetaan aina koulu-, luokka- ja jopa oppilaskohtaiselle tasolle, kuten ammattijärjestön edustaja tähdentää. Valmisteluun osallistuvat niin opettajat kuin vanhempainyhdistykset. Rajakaltion (2011, 49) mukaan 1990-luvulla päätösvallan hajautuminen ja tulosvastuun siirtäminen kouluun merkitsivät johtamiskulttuurin muutosta pois ylhäältä johdetusta viranomaistoiminnasta. Hargreavesin johtama

OECD:n asiantuntijaryhmä erottaa testeihin perustuvan uusliberalistisen koulutuspolitiikan suomalaisesta peruskoulusta, joka perustuu opetussuunnitelman toteuttamiseen ja pedagogiikkaan. Heidän mukaansa koulun kokonaisvaltaisen kehittämisen mahdollistaa jaettu ja systeemiseen johtamiseen perustuva koulun johtaminen. (Hargreaves ym. 2007, Rajakallion 2011, 39 mukaan.)

Opetussuunnitelmien hyväksyminen on esimerkki suomalaisen koulutuspolitiikan toimimisesta ylhäältä alaspäin. Päätöksenteko on haluttu viedä lähelle niitä ihmisiä, joihin päätökset vaikuttavat. Vaikka ammattitaitoinen virkamieskunta aina valmistelijoista päätösten toteuttajiin eli opettajiin saavat haastateltavilta kiitosta, kunnalliset päätöksentekijät saattavat olla kauempana arjesta, kuten kunnan virkamies tähdentää:

Kun ne opetussuunnitelmat tehdään vaikka virkamiestyönä ja on opettajat mukana, ja voi olla vanhempainyhdistykset, se tulee aika tutuksi. Termit tulee tutuksi, ja ne sisällöt tulee tutuksi. Poliitikot hiukan jää siitä helposti ulkopuolelle – – ihan inhimillisistä syistä – – ei oo enää vaikka sen ikäisiä lapsia. (Opetussuunnitelma) on kuitenkin niin ohjaava asiakirja. Se tavallaan hyväksytään mun mielestä aika helposti. Kun se on näin sanottu, tai ops:ssa on näin, vaikka mä en edes usko, että kaikki päättäjät tietää, mikä on opetussuunnitelma. (H3)

Jos puhutaan koulutuksesta luottamushenkilön näkökulmasta, terminologia on aika vierasta monelle ja sitten ikään kuin kaikki ajattelee, että kyllähän me kaikki kouluasiat hallitaan, kun ollaan käyty koulua. Mutta eihän se sillä tavalla mene. Tämä on monimutkaistunut kaiken kaikkiaan. (H4)

Vastauksissa on ristiriita vaikutusmekanismien käytännön ja koulutuspoliittisten lähtökohtien välillä. Varjo (2007, 242–243) huomauttaa väitöskirjassaan 1980-luvulta alkaneen koulutuksen ohjausjärjestelmän muuttumista uudenlaisen managerialistisen johtamistavan suuntaan. Vähitellen koulutuspoliittisessa puheessa yleistyivät tehokkuuden, tuloksellisuuden sekä nopean reagointikyvyn vaatimukset. Tämä edellytti toimivaltaa toimeenpaneville yksiköille, kuten kunnille ja kouluille. Kuntapolitiikkaa läheltä seuraavien kunnan ja Opetushallituksen virkamiehen vastauksissa nousee epäily, etteivät kunnalliset luottamushenkilöt välttämättä ole ajan tasalla tehtävistä päätöksistä. Kuntien lautakunnissa ei välttämättä synny keskustelua lainkaan opetussuunnitelmista, vaan ne hyväksytään täysin esittelijän esityksestä, kuten kunnan johtava virkamies huomauttaa. Hänen mukaansa taustalla on kuitenkin mittava valmistelu kokousta varten. Onkin syytä kysyä, onko paikallistasolle viety päätöksenteko etu joustavalle koulutuspoliittisten linjojen määrittelylle, jos päätökset hyväksytään keskusteluita yhdellä nuijan kopautuksella. Korostuuko virkamiehen valta liikaa?

Haastateltavien mukaan peruskoulun onnistumisesta kertovat lukuisat Pisa-tulokset. Testit ovat luoneet pohjaa suomalaisen peruskoulun tunnettavuudelle kansainvälisillä areenoilla ja kasvattaneet koulutusjärjestelmän julkisuusarvoa. Kansainvälinen vertailtavuus ei sinänsä luo menestystä mutta se koetaan edesauttavan asemaamme. Kiinnostus suomalaista koulutusjärjestelmää kohtaan on ollut erittäin laajaa jo ennen Pisaakin, kuten haastateltavat puheenvuoroissaan toteavat.

Kyllä kaikki (kansainväliset vieraat) olivat erittäin vakuuttuneita siitä koulutyöstä, oli kuitenkin tämmösen koulun arkeen vierailu, niin kaikki oli hyvin otettu ja siitä suomalaisen koulun ilmapiiristä ja siitä työskentelytavasta, lasten taidoista. Kyllä sitä virkamiehenä ihan voi sanoa, että tyytyväisyydellä voi esitellä suomalaista koulukenttää. (H5)

Rautalin ja Alasuutari (2007) osoittavat, miten opettajat ovat vedonneet Pisa-tuloksiin ensisijaisesti korostaessaan oman työnsä ja koulutuksensa tuloksellisuutta. Opettaja-lehden pääkirjoituksia tutkiessaan he ovat havainneet, miten Suomen menestystä perustellaan opettajien asiantuntijuudella sekä yliopistotasoisella koulutuksella. (Rautalin & Alasuutari 2007, 358.) Ammattijärjestön edustajan mukaan Suomessa ei kuitenkaan ymmärretä menestyksen laajuutta.

Meitä ihaillaan joka puolella näiden opintomenestysten seurauksena. Sitä ei Suomessa uskota ja ymmärretä. Ei kerta kaikkiaan käsitetä, miten arvostettua suomalainen koulutusosaaminen maailmalla on. Ihan missä tahansa, meitsä EU:n sisällä tai EU:n ulkopuolella. Pohjoismaisella tasolla kaikki haluaa, vaikka ne on kuullu sata kertaa meidän jutut – – aina, mites Suomi on tän tehnyt. Ne kattoo meitä koko ajan ylöspäin. (H2)

Ammattijärjestön edustaja kyseenalaistaa, otetaanko kansainvälinen menestys Suomessa tarpeeksi vakavasti. Toki on huomioitava hänen asemansa ja edustamansa instituutio. Vaikka menestys on saattanut lisätä opettaja-ammatin arvostusta ja antanut merkkejä siitä, että jotakin on tehty oikein, vasta myöhemmin on nähtävissä, millä tavalla Pisa-tulokset muuttavat tai ovat muuttaneet suomalaista yleissivistävää koulutusta (Rautalin & Alasuutari 2007, 359). Ammattijärjestön edustajan puheenvuorossa on myös syvä huoli siitä, osataanko Suomessa reagoida opetuksen muuttavaan kenttään ja luonteeseen ja millä tavalla. Hänen mukaansa kilpailu kansainvälisillä koulutuskentillä vaatii myös Suomessa tehtäviä päätöksiä koulutuksen parantamiseksi.

Mä oon huolestunut, kun ne kattoo ylöspäin ja ne ottaa kaiken hyvän niin kuin ne on tehneet, ja sit ne tekee omaa kehittämistyötä. Ne polkee ohi meistä kohta. Eli Suomi on liian tyytyväinen oloonsa koulutuksen sektorilla. (H2)

5.2 Hyvinvointivaltion kriisi

Kun haastateltavat kokevat peruskoulun onnistuneen tehtävässään mahdollistaa jokaiselle suomalaiselle varallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta laadukas koulutus, he katsovat, että peruskoulua ravistelevat uhkakuvat tulevat muualta yhteiskunnasta. Koulun ei koeta olevan kriisissä oppimisen tai opettamisen, pedagogiikan, vuoksi, vaikka myös näiltä osin katsotaan olevan paljon kehitettävää. Kyse on koko suomalaista yhteiskuntaa ravistelevista tekijöistä, hyvinvointivaltion kriisistä.

Haastattelut toteutettiin syksyllä 2013. Jyrki Kataisen hallitus hyväksyi saman vuoden keväällä budjettiriihessä linjaukset, joiden mukaan kuntien valtionosuuksia leikataan yli miljardilla eurolla. Viimeiset haastattelut osuivat marraskuulle, jolloin hallitus hyväksyi rakennepoliittisen ohjelman, jonka tavoitteeksi ilmoitettiin kestävyysvajeen kurominen umpeen sekä Suomen velkakehityksen pysäyttäminen (Valtioneuvosto 2013). Uusliberalismin ja hyvinvointivaltion suhdetta tutkinut Harvey (2008, 82–83) huomauttaa, miten uusliberalistisen valtion tulee pyrkiä sisäisiin rakenneuudistuksiin ja uusien institutionaalisten muotojen etsimiseen, joilla parannetaan sen kilpailuasemaa suhteessa muihin valtioihin globaaleilla markkinoilla. Budjettiriihen päätökset ja rakennepoliittisen ohjelman valmistelu näkyvät siksi vahvasti vastaajien puheenvuoroissa. Haastateltavilla huoli koulutuksen tulevaisuudesta on ilmeinen. Syyksi tähän koetaan maailman talous ja sen kehittyminen.

Kysyttäessä johtavilta koulutuspoliitikoilta, uhkaako suomalaista hyvinvointivaltiota ja -yhteiskuntaa jokin, he mainitsevat yhtä lukuun ottamatta säästöt ja leikkaukset. Haastateltavien viesti on selvä.

Säästöt. Säästöt on suurin uhka, että kuinka paljon voidaan leikata ilman, että leikataan sitä koulutuksen laatua. (H5)

Kaikkien peruspalveluiden osalta on tällä hetkellä näkyvissä tiettyjä tummia pilviä, ja nyt voi sanoa, samaan malliin ku 90-luvulla, jolloin oli tiukat ajat, on näköpiirissä se, että jopa perusopetukseen halutaan kajota – – Esimerkiksi nää poliitikkojen ehdotukset, että huoltajat vois vähä maksaa kouluruuasta. Ja totta kai nää tukipalvelujen, ikään kuin saatavuuteen liittyvät keskustelut ja viimeisimpänä esimerkiksi se, että meillä on oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, niin nythän on myöskin niitä ehdotuksia, että kaikki lait, jotka siellä nyt on, pistettäis jäihin – – On tällainen signaali siitä, että halutaan kajota niin ku hyvinvointiin liittyviin tekijöihin. (H1)

Mitä tehtäviä koulutuksesta voisi karsia puuttumatta opetuksen määrään per oppilas, tai aamu- ja iltapäivätoimintaan, kerhotoimintaan, ateriatuuteen, kuljetusetuuteen. Nyt puhutaan siis yhteensä 3,6

miljardista eurosta. Sitten jää vielä seitsemän miljardia euroa kirittäväksi, rakennepaketti oli yhdeksän miljardia vuoteen 2017. Jos sitten kysytään, että ajetaanko hyvinvointivaltiota alas, niin kyllä vastaus on ihan selvä: kyllä ajetaan. Ja ajetaanko koulutuksen laatua alas: kyllä ajetaan. Muuten yhtälö ei toteudu, ei millään. (H2)

Vaikka haastateltavat kokevat, että uhkan hyvinvointivaltiolle muodostavat talouden negatiiviset tunnusmerkit, vaikuttaa siltä, että myös uusliberalistisen koulutuspolitiikan tuulet ohjaavat peruskoulua vastaajien mielestä huonoon suuntaan. Kuten Hilpelä (1999, 151) huomauttaa, hinnan ja laadun vertaamiseksi tarvitaan kilpailua. Tästä seurannut koulujen ja alueiden eriytymiskehitys on ollut havaittavissa Suomessa jo vuosia. Haastateltavat kokevat, että koulushoppailu, jossa vanhemmat tekevät lastensa puolesta kouluvalintoja, rapauttaa koulujärjestelmää. Alueiden koetaan eriarvoistuvan muun muassa vuokra-asuntopolitiikan seurauksena, jolloin syntyy heikomman ja paremman tason kouluja. Alueen ja koulun huono maine saattavat johtaa siihen, ettei korkeita oppimistuloksia synny, kuten kuntasektorin virkamies vastauksessaan toteaa.

Keskustelu sosiaalisesta ja alueellisesta eriytymisestä on kiihtynyt viime vuosina. Ryhmien välisellä eriytymisellä on alueellinen ulottuvuus ja alueiden välisillä eroilla sosiaalinen ulottuvuus, joten kyse ei ole vain koulutuksellisten, työllisyyteen tai hyvinvointiin perustuvasta eriarvoistumisesta. Asuinalueiden koetaan jakautuvan kantaväestön ja korkeammassa asemassa olevan väestön sekä maahan muuttaneiden etnisten vähemmistöjen ja alemmassa sosioekonomisessa asemassa olevan väestön kesken. Tämä niin sanottu etninen eriytyminen on nähtävissä erityisesti suurissa kaupungeissa. (Vilkama 2010, 2011, Riitaoja 2013, 22 mukaan).

Myös haastateltavat kokevat eriytymiskehityksen ennen kaikkea Helsingin mutta myös muiden suurten kaupunkien ongelmaksi. Syyksi pääkaupunkiseudulla itsekkin asuva virkamies arvioi asuinalueita, joissa peruskoulussa maahanmuuttajien osuus on jopa 45 prosenttia. Hänen mukaansa tämä aiheuttaa sen, että asunto-ostajat katsovat tarkkaan oman lähikoulunsa tai sitten pyrkivät esimerkiksi painotuksen (erikoistumiseen tarkoitettut oppilaitokset/linjat) kautta toiseen kouluun. Opettajien ammattijärjestön edustaja ei näe tätä samanlaisena uhkana maalaiskunnissa ja pienissä tai keskisuurissa kaupungeissa. Hän kuitenkin mainitsee, että kuntien välinen eriytymiskehitys on suuresti vaarassa lisääntyä.

Haastateltavien vastauksissa nousee esiin Riitaojan mainitsema oletusten problematiikka: mistä eriydytään. Hänen mukaansa ne alueet, jotka poikkeavat kaikkein eniten valkoisesta keskiluokkaisesta normatiivista, koetaan eriytyneiksi. Ei-eriytyneiden, keski- tai yläluokkaisten alueiden, koetaan muodostavan läntisten yhteiskuntien kaupunkitilassa ”luonnollisen”

lähtötilanteen. (Riitaoja 2013, 24.) Eräs haastatelluista puhuikin niin sanotuista huonomaineisista alueista.

Kaavoitus kunnassa on äärimmäisen tärkeä, ja kaavoittajien pitäis ymmärtää se, että kun uusia alueitakin kaavoitetaan – Se on tosi pieni prosentti itse asiassa, kun asunnoista saa olla vuokra-asuntoja, jotta se pysyis houkuttelevana se asuinympäristö. Jos se lisääntyy liiaksi, tai jos sit tulee liikaa työttömyyttä, tai maahanmuuttajia jollekin seudulle, täytyy ihan vaan todeta. Sit se lähtee siihen huonoon kierteeseen, ja sit asuinalue lähtee siihen, niin mikään toimenpide, vaikka kuinka sinne laitettaisiin lisää rahaa ja resursseja, niin ei enää pelasta sitä asuinalueita – Kun asuinalue saa huonon maineen, niin sieltä lähtee parhaimmat pois, rikkaimmat pois. Ja sitten se entisestään heikkenee. Ja kuitenkin ne varakkaimmat muuttaa sitte taas semmosille alueille, jotka on niin sanotusti hyviä alueita. Ja laittavat lapsensa sinne – Tää on hirveen monimutkainen juttu, että en mä usko, että pelkästään sillä, että kouluun laitetaan tällasta positiivista diskriminointia, ei sillä loppujen lopuksi kyl saavuteta mitään. (H6)

Vastaajat ovat lähes yksituumaisia siitä, että eriytymiskehitys tulisi pysäyttää. Moni haastateltava hakisi ratkaisua kaavoitus- ja asuntopolitiikasta, kun taas opetus- ja kulttuuriministeriön virkamies näkee päinvastoin positiivisen diskriminaation yhtenä ratkaisun avaimena eriytymiselle. Hänen mukaansa sitä on toteutettu Helsingissä jakamalla joillekin kouluille enemmän resursseja. Valmistelussa olevan valtionosuusuudistuksen myötä uusina rahoituksen mittareina tarkoituksena on ottaa käyttöön muun muassa kunnan työttömien määrä, aikuisväestön koulutustaso ja maahanmuuttajien määrä. Yksi syy on siinä, että juuri erityisopetus on kytköksissä näihin tekijöihin. Virkamies kokee uudistuksen tärkeäksi, ”jos ja kun siinä onnistutaan”. Hänen mukaansa järjestelmä on oikeudenmukaisempi jatkossa.

Koulushoppailu, jossa ihminen koulutuksella investoi itseensä, ilmentää osaltaan uusliberalistista koulutuspoliittista ajattelua. Suomessa vapaa kouluvalinta kasvattaa koulujen väliset erot alueita suuremmiksi (Riitaoja 2013, 28). Voittajina ovat usein kaupungin keskustan koulut, entiset oppikoulut, häviäjinä lähioiksi nimettyjen alueiden koulut (ks. Seppänen 2006). Vaikka haastateltavat tunnustavat edellä ilmenneet ongelmat, he pyrkivät etsimään ratkaisuja muualta kuin koulutuskentältä. He eivät myöskään ole valmiita rajaamaan perheiden valinnanmahdollisuuksia. Riitaoja (2013, 24) korostaa tutkimuksessaan, että niiden, joilla on taloudelliset mahdollisuudet valita, oletetaan valitsevan valkoisen ja ylä-/keskiluokkaisen asuinalueen. Monen perheen tunteja kuvaa hyvin Opetushallituksen virkamies:

Totta kai jokainen haluaa lapselleen parasta, jos pystyy tekemään valintoja. Tässä on tietenkin sekin seikka, opintomenestystähän ennustaa

se, mikä on vanhempien, erityisesti äidin koulutustaso. Se on tälläinen selkeä indikaattori. Tietenkin ne, jotka haluaa ja pystyy tekeen valintoja, sitä kautta ikään kuin toisaalta tekee lapsilleen ihan oikein mutta toisaalta rapauttaa tätä järjestelmää. (H4)

Hyvinvointipalveluiden, kuten koulutuksen, järjestäminen ja tuottaminen ovat suurelta osin kuntien vastuulla. Kunta myös osoittaa oppilaalle lähikoulun. Toisaalta perusopetuslaki antaa oppilaalle oikeuden hakeutua myös muuhun kuin hänelle osoitettuun lähikouluun. Koulumarkkinoita tutkineet Varjo ja Kalalahti huomauttavat, että Suomessa kunnat – eivät yksittäiset koulut – ovat keskeisiä toimijoita koulumarkkinoiden sääntelyssä. He kuitenkin huomauttavat, että maassa eivät toteudu täydelliset markkinat esimerkiksi julkisen arviointijärjestelmän puuttuessa. Kunnat voivat luoda ja edistää koulumarkkinoita paikallisesti, ja kouluja ajaa erilaisiin painotuksiin niin ulkoiset kuin sisäiset tekijät. Ulkoista profiloitumista ja kuntien eriytymistä hallinnoivat luottamushenkilöt ja viranhaltijat, sisäistä erikoistumista edistää koulun omista tavoitteista lähtevä toiminta. Vastaavasti oppilaaksiotolla kunnat pyrkivät takaamaan oppilaille tasapuolisen kohtelun, toisaalta ne pyrkivät turvaamaan yksilölliset valintamahdollisuudet. (Varjo & Kalalahti 2011, 21–22.)

Mikäli kouluvalinta vapautettaisiin täysin, se saattaisi eriyttää sekä oppilaitoksia että oppilaiden koulukokemuksia ja saavutuksia. Peruskoulun merkitys rapautuisi. Vastaavasti kunnat eivät enää nojautu koulupiirijähtelyyn, koska paine oppilaitosten profiloitumiseen on niin kova. Nykytilanteen monimutkaisuutta Varjo ja Kalalahti avaavat Jyrki Kataisen hallitusohjelman avulla. Jokainen hallituspuolue on halunnut kädenjälkensä hallitusohjelmaan, ja käytetyille termeille koetetaan antaa omia näkemyksiä tukevia merkityksiä. (emt.)

Perusopetuksen järjestämisen lähtökohtina ovat laadukas ja turvallinen lähikoulu sekä yhtenäinen peruskoulu. Vahvistetaan jokaisen yksilön mahdollisuutta oppimiseen sekä luovuuden, osaamisen ja erilaisten lahjakkuuksien kehittämiseen. Koulujen eriytyminen estetään. (Valtioneuvosto 2011, 31–32.)

5.3 Euroopan unionin vaikutus suomalaiseen koulutuspolitiikkaan

Kuten moneen politiikan sektoriin, on Suomen jäsenyydellä Euroopan unionissa vaikutusta myös kansallisen koulutuspolitiikan muotoutumiseen. Aiemmin esitetyn perusteella voidaan todeta, että Suomi on sitoutunut erityisesti Euroopan neuvoston ja komission hyväksymien asiakirjojen puitteissa edistämään eurooppalaista yhteistyötä myös koulutuksen alalla. Asiakirjoissa korostuvat

talous ja työllisyys, joiden puolesta taloustaantumien kourissa kamppaileva yhteisö pyrkii toimimaan. Lissabonin toimintasuunnitelmassa koulutuksen katsotaan luovan kasvua ja työllisyyttä (EU2010a, 1–2). Vastaavasti hyväksytty Erityisopetuksen strategia (2007) pohjautuu osaltaan yleismaailmalliseen Salamancan sopimukseen ja eurooppalaisiin linjauksiin.

Kysyttäessä koulutuspolitiikan ammattilaisilta yleisellä tasolla, millä tavalla Euroopan unionin heidän mukaansa vaikuttaa suomalaiseen koulutuspolitiikkaan ja mikä rooli Suomella on unionissa, saa hyvin erilaisia vastauksia riippuen vastaajan näkökulmasta. Haastateltavien puheenvuoroissa yhteiseksi nimittäjäksi nousee maan erityisyys suhteessa muihin. Vastaajat kokevat, että Suomen peruskoulu ja koulujärjestelmä ovat uniikkeja, eikä niitä voida verrata muiden jäsenvaltioiden vastaaviin järjestelmiin. Ne ovat asioita, joita tulee myös suojella.

Ammattijärjestön edustajan alustus kysyttäessä unionista kuvaa haastateltavien tunteja:

Täytyy muuten sanoa siihen EU:hun, että EU:n lainsäädännössä ja logiikassahan koulutus on kansallisen suvereniteetin alla eli EU:ssa – – siinä on kansallinen itsemääräämisoikeus. Siä tehdään tiettyjä linjauksia ja tehdään tutkintojen välistä tunnustamismenettelymietintää, miten nämä tutkinnot olis vastaavia ja työhöntulo, ja alempi tutkinto – – Se on hyvin tärkeä asia ja hyvä asia (suverenitetti). Esimerkiksi Suomen kohdalla sen murtuminen tarkoittaisi todennäköisesti tason laskua. (H2)

Opetus- ja kulttuuriministeriössä EU-asioiden parissa työskentelevä virkamies on samoilla linjoilla, mutta pohtii suhdetta, ohjaako unioni suomalaista koulutuspolitiikkaa.

Mehän ollaan tietysti mukana tekemässä niitä linjauksia. EU:llahan ei käytännössä ole varsinaista toimivaltaa antaa säädöksiä koulutuksen alalla, kun se on sitä yhteistä politiikkaa, niin se menee paljon sinne niinku tulkinnan puolelle. Että mikä ohjaa ja mitä. Mutta kyllähän meidän tavoitteena on mahdollisimman varhainen vaikuttaminen, ja nimenomaan se, että Suomi sais niitä omia tärkeitä asioita läpi EU:n yhteisiin politiikkoihin, ja se on se, mihin suuntaan me työskennellään. (H5)

Mikä merkitys näillä linjauksilla on? Ministeriön toinen virkamies avaa taustoja lisää. Hän korostaa muun muassa erityisopetuksen sektorilla tehtyjä politiikkasuosituksia, jotka hänen mukaansa eivät puutu koulutuspolitiikkaan. Kyse on pikemminkin suositustyyppisistä linjanvedoista, joita Euroopan erityisopetuskeskus antaa. Virkamiehen mukaan toiminta on hyvin vaikuttavaa. Suositukset valuvat ylhäältä alaspäin ja heijastuvat koulutuspolitiikkaan ja käytäntöön. Toisaalta hän katsoo suositusten olevan sellaisia, jotka Suomessa ovat jo melko hyvin hoidettuja. Lisäksi hän huomauttaa unionin alueella olevan hyvin erilaista lainsäädäntöä esimerkiksi erityisopetuksen suhteen (oma erityisopetuslainsäädäntö).

Kun ammattijärjestön edustajan mukaan ministeri- ja virkamiestasolla keskustellaan yhteisistä päämääristä, joita lähdetään viemään eteenpäin, ja EU-linjaukset vaikuttavat kohtuullisen vähän, moni muu vastaaja on eri mieltä. He näkevät kehityksen kääntyneen päälaelleen ja päätöksenteon mahdollisesti katoavan kansalliselta tasolta tulevaisuudessa. Toisaalta taas Opetushallituksen virkamies kokee, että opetusministereiden ratkaisuvallta unionin koulutuspolitiikkaan on vähäinen. Valta on osin komissiolla ja pääministerillä (valtioneuvosto). Sivistysvaliokunnan jäsen sanoo EU-asioiden lisääntyneen valiokunnassa.

EU ohjaa ihan liikaakin. EU:n ei kuuluisi sopimusten mukaan ohjata koulutuspolitiikkaa Suomessa lainkaan. Sieltä tulee suosituksia mutta meillä on niin hyvin asiat ollut, ettei oo niitä tarvinnu. Nyt on sellasia ensimmäisiä hälyyttäviä piirteitä tullut, että sieltä komissiolta tulee sitovia asetuksia, ja on ollut sellasta yritelmää ja tuota. Ne ei oo vielä hälyyttäviä, mutta jos tää jatkuu ja vahvistuu tulevaisuudessakin, et meidät pakotetaan johonkin samaan muottiin kuin muu Eurooppa, niin sit olemme liemessä. Koska meillä on kuitenkin niin paljon, mä koen, että meillä on niin paljon parempi koulutusjärjestelmä kuin yleensä Euroopassa. Tasalaatusempi. (H6)

Ollikainen kirjoitti jo vuonna 1999, että Euroopan unioni on systemaattisesti laajentanut koulutuspolitiikkaansa viimeisten 25 vuoden aikana. Hänen mukaansa koulutuspolitiikka perustuu kansainvälisiin yhteistyöohjelmiin, tutkintojen ja pätevyysien ammatillista tunnustamista koskevaan lainsäädäntöön, sekä muistiodien, päätöslauselmien ja muiden asiakirjojen kautta tapahtuvaan normatiiviseen vaikuttamiseen. Ollikainen kokee opetussisällöissä tapahtuvan jonkinlaista yhdenmukaistamista EU-vetoisten koulutuksen kehittämishankkeiden myötä. Ne luovat hitaasti eräänlaisia ”eurooppalaisia ydinopetussuunnitelmia”. (Ollikainen 1999, 269–269.) Kehitys näyttää jatkuvan edelleen.

Silloin kun liittyttiin EU:hun, koulutuspolitiikka oli EU:n ulkopuolella. Mutta näyttää siltä, että nyt ihan viimeinen kehitys on se, että komissio entistä enemmän vaikuttaa ja haluaa vaikuttaa suomalaiseen koulutuspolitiikkaan ja koko eurooppalaiseen koulutuspolitiikkaan. Siitä on ihan viimeaikaisia merkkejä, että on selkeästi käymässä näin. (H4)

Haastattelut tukevat Ollikaisen esittämää ajatusta. Vastauksista saa vaikutelman, jonka mukaan unionissa tehdyt linjaukset ja suurpiirteiset tavoitteet jäsenvaltioiden kesken hivuttautuvat askel askeleelta suomalaisen koulun arkeen. Osa pitää jo kehitystä huolestuttavana. Erilaiset ohjausdokumentit luovat yleiseurooppalaista koulutuspolitiikkaa.

Kunnan virkamies kuvailee EU:n vaikutuksen ruohonjuuritasolle olevan koulutuspoliittisten linjausten ulkopuolella. Hän kokee, ettei ole perehtynyt koulutuspolitiikkaan Euroopan tasolla, ja

näkee ettei koulutuksesta puhuta Suomessa EU-tasoisesti kuten esimerkiksi maatalouspolitiikasta, jonka toimivalta on suurelta osin siirretty pois kansallisesta päätöksenteosta.

Nehän (EU:ssa tehtävät päätökset) vaikuttaa sellaisissa pikku asioissa, vaikka turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Joissakin oppilaitoksen keinoissa. Että jos EU-säädöksissä sanotaan, että siellä pitää olla kymmenen senttiä sepeliä siä alla, ja siä ei oo koskaan sitä ollu, ja kaikki on mennä ihan hyvin. Ja sit ku sepeli sinne laitetaan, ja menee ensimmäiset housut rikki, kun joku tipahtaa siihen, niin se on sitten sitä EU-politiikkaa. (H3)

Haastateltavat korostavat vastauksissaan taloutta ja osaamista. He katsovat, että myös koulutuspoliittisilla linjauksilla, joita unionin tasolla valmistellaan, pyritään vaikuttamaan muun muassa työvoiman, tavaroiden ja palveluiden liikkumiseen. Euroopan unionin koetaan ohjaavan ennen kaikkea elinkeinopoliittisin tarkoituksin, joilla tähdätään kasvun luomiseen. Osaamistason pitäisi olla sillä tasolla, mitä työelämä edellyttää. Opetus- ja kulttuuriministeriön virkamies mainitsee erikseen komission määrittelemät avaintaidot, jotka ovat yhteiskunnassa tärkeitä jokaiselle. Toisena käytännön esimerkkinä eräs haastateltava nostaa esiin nuorten syrjäytymisen, johon pitäisi puuttua unionin tasolla. Kolmas vastaaja varoittaa yhteiskuntarauhan järkkymisestä, johon maanosan voi johtaa kansanryhmien eriytymiskehitys ja syrjäytyminen.

Vastaajat haluavat suojella Suomen erityispiirteitä. Opetus- ja kulttuuriministeriössä EU-asioiden parissa työskentelevä virkamies avaa taustoja valmistelutyöhön. Hän käyttää esimerkkinä maataloussektorilla tehtyä aloitetta, jonka mukaan hedelmien ylituotantoa käytettäisiin koulujen hyväksi. Suomessa tarjotaan jo lämmin ja maksuton kouluateria. Toiseksi komissio toivoisi, että esiopetukseen osallistuisi enemmän lapsia.

Sen selvittäminen (Suomen kantojen) eurooppalaisilla foorumeilla, ettei kaikkia maita voi kohdella kategorisesti. Ei se silti tarkoita, että meidän koulujärjestelmä olis yhtään sen kehnempi, se vaan rakentuu eri tavalla. Komission suuntaan se yhteistyö, suurin haaste on se, että saa riittävässä määrin ja hyvin kuvatuksi sen, mitä varten meillä on jossain asiassa poikkeava kanta, koska meillä on poikkeava järjestelmä. Ja se ei silti tee meidän järjestelmästä huonompaa tai sellasta, jota pitäis puskea siihen eurooppalaiseen valtavirtaan. (H5)

Kunnan virkamies tähdentää:

Mä jotenkin näkisin, että EU-tasoisesti pitäis huolehtia siitä, että olis yhdenvertaiset perusosaamiset EU-kansalaisilla. Ja jos sitä ei oo, niin sitten vois EU-tasolla tarkemmin puuttua. Mutta Suomessahan se perustaso on hyvä. Niin siinä mielessä ei tarvi tänne puuttua. Tää on vähän tällainen, että puuttukaa muualla mutta ei meille. (H3)

Unionia koskeissa kysymyksissä vastaajien kantoja yhdistävät Suomen erityispiirteiden korostaminen ja maan ainutlaatuisuus sekä tavoitteet, joilla nämä piirteet koetetaan säilyttää. Kun unionista tulee linjauksia, jotka muokkaavat suomalaista koulutuspolitiikkaa, virkamiesten tavoitteena on jo varhaisessa vaiheessa vaikuttaa siihen, että kansalliset painotukset näkyvät. Toisaalta julkisessa keskustelussa Suomea syytetään liiasta kuuliaisuudesta Euroopan unionissa.

Haastateltavat avaavat myös OECD:n roolia, mikä heidän mukaansa on tärkeä tiedon tuottajana. Heidän mukaansa eri tilastojen avulla valtioita voidaan verrata keskenään, kunhan mittarit tunnetaan tarkasti. Lisäksi raportit toimivat apuna asiantuntijavalmistelussa. Pääsääntöisesti vastaajat eivät koe, että OECD ohjaisi suomalaista koulutuspolitiikkaa. Tätä ajatusta tukee myös Rautalin (2013, 14), joka väitöstutkimuksessaan pyrki osoittamaan, ettei OECD ole todellinen toimija suomalaisessa koulutuspolitiikassa. Hänen mukaansa OECD:n ohjausvaikutus tapahtuu aina kansallisen kentän kautta. Järjestö työstää ymmärrystä siitä, mikä on tavoiteltavaa politiikka kansainvälisessä katsannossa ja kuinka se saavutettaisiin.

Opetushallituksen virkamies nostaa keskusteluun arvioinnin. Hänen mukaansa Suomen yksi menestystekijä on ollut siinä, ettei koulua ohjata testeillä ja testejä varten. Luovuudessa ja oppimisessa on päästy syvemmälle ilman ulkoisia paineita, joita aiheuttavat tarkastajat, standardoidut testit ja oppimateriaalin tarkastaminen. Hänen mukaansa ennen kaikkea OECD pyrki tällaiseen kriteeripohjaiseen testaukseen. Virkamies ei osaa vastata, onko kehitys hiljaa hyväksytty myös Suomessa.

Se lähtee pitkälti elinkeinopolitiikan ajattelusta, ja koulutus nähdään osana elinkeinopolitiikkaa tässä mielessä. Kasvuun tietenkin tähdätään. Ja tietenkin se, että jos sitten tähdätään siihen, mihin OECD tähtää. OECD:hän tähtää muutamaa asiaan, esim. kriteeripohjaiseen, standardoituun testaukseen, mitä Suomessa ei ole kuin kahdeksannen luokan arvioinnissa ja kirjoituksissa. Ja opettajan jatkuvaan arviointiin. (H4)

Rajakaltio (2011, 56) katsoo, että uusliberalistiset trendit ovat jo muokkaamassa suomalaista koulutuspolitiikkaa ja perusopetusta. Hänen mukaansa Suomeen ollaan rakentamassa entistä määrätietoisemmin arviointi- ja laadunvarmistusjärjestelmiä. Koulutuksen merkitys yhteiskunnan

kilpailukyvyyn tekijänä on johtanut koulutuksen välineellistymiseen. Myös tutkintojen vertailtavuus ja pätevyyskirvoittavat haastateltavat keskusteluun.

Seuraavaksi tulee pätevydetkin mukaan, niin sit me ollaan harmonisoitu koko koulutus. Ja se pätee koko Euroopassa, ja se on mulla ainakin sellanen kauhukuva, koska siellä on useissa ammateissa niinku alempi pätevyys kuin meillä. – – Ja vaikka kaikki maat laittais oman koulutusjärjestelmänsä kahdeksaan vaatimustasoon (tutkintojen vertailtavuus), joka koskee myös tätä peruskoulua, niin ei niitä silti voi vertailla. Koska ne kansallisesti saa ite päättää, mihin tasoon laittaa, ja sitten vaan verrataan tasoja. Eikä sitten kukaan sano tai vakuuta, että ne tasot olis kaikilla samantasoisia tasoja. (H6)

5.4 Yhteenveto

Kuten edellä olevista aineistoista käy ilmi, suomalainen peruskoulu nauttii suurta arvostusta. Se on rakentunut vahvan tasa-arvon eetoksen varaan. Se on saanut säilytettyä pohjoismaisen sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltiotunnusmerkkistön uusliberalistisen markkina-ajattelun ristipaineista huolimatta. Mutta kuka koulutuspolitiikkaa johtaa?

Kaikki vastaajat sivistysvaliokunnan edustajaa lukuun ottamatta nimeävät maan hallituksen ja hallitusohjelman keskeiseksi koulutuspolitiikkaa määrittäväksi tekijäksi. Moni vastaaja kokee hallitusohjelman keskeiseksi dokumentiksi, jossa suuret linjat lyödään lukkoon. Tavoitteita avataan yksityiskohtaisemmin koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmissa. Osa virkamiehistä katsoo, että nimenomaan poliitikot ja puolueet määrittelevät vuorollaan sen, mihin suuntaan suomalaista koulua ollaan milloinkin viemässä. Virkamiehet ja virastot toimeenpanevat päätökset. Kunnan virkamies korostaa erityisesti valtiovarainministeriön roolia, koska ”taloushan sitä (toimintaa) aika pitkälti määrittelee”. Vastaavasti Opetushallituksen virkamies toteaa, että koulutuspoliittisia päätöksiä tehdään kolmen A:n (luottoluokitus) säilyttämiseksi. Tällä tavoin hänen mukaansa moni rakenteellinen uudistus saadaan vietyä läpi ja koulutuspoliittinen keskustelu jää vähäiseksi.

Suomalainen järjestelmä on toisaalta keskusohjattu mutta toisaalta päätöksenteko on hyvin hajautettua. Kunnilla on opetuksen järjestäjinä paljon valtaa. Toisaalta päätöksenteossa nähdään myös ongelmia, kuten edellä ilmenee.

Tämähan on semmonen järjestelmä, josta vois sanoa, että ihme, että se toimii. Ja miksi se toimii, sehän perustuu tähän luottamukseen. Ajatukseen, että luotetaan siihen, että eri tasot tekevät asioita, oikeita asioita ja tekevät niitä oikein. – – Jos, kun mennään tilanteeseen, että lomautetaan YT-menettelyssä, irtisanotaan, suurennetaan ryhmäkokoja,

eli mennään palkkapussille käytännössä ja sitten kouluverkko tullaan käymään aika tarkasti läpi eli lakkauttamiset. Sillä saattaa olla vaikutusta tähän ilmapiiriin ja tähän luottamukseen näkökulma. (H4)

Koulutuksen markkinavaltaistuminen ja managerialismi ovat vaikuttaneet koulutuspoliittisessa keskustelussa jo melko pitkään. Tutkimukseen osallistuneet haastateltavat haluavat toisaalta säilyttää perheiden valinnanmahdollisuuden esimerkiksi koulun suhteen mutta toisaalta he myöntävät, miten kehitys on menossa huonoon suuntaan. Osa haluaa tukea huonosti menestyviä alueita ja kouluja taloudellisesti, osan mielestä se ei ole edesauta tilannetta. Vastaajien mukaan eriytymisen hillitsemiseksi vaikutetaan parhaiten kaavoituksella. Koulujen ja alueiden eriytymiskehityksen rinnalla myös kunnat uhkaavat eriytyä.

Nykyisen taloustilanteen katsotaan vaikuttavan peruskoulun rakenteisiin. Ne ihanteet, joille koko peruskoulu on rakennettu vaikuttavat haastattelujen pohjalta olevan uhanalaisia. Ilmassa on samanlaisia uhkakuvia kuin 1990-laman aikaan. Vastaajat ovat huolissaan menestyvän peruskoulun tulevaisuudesta.

Kansainvälisten linjausten vaikutus suomalaiseen peruskouluun on monitahoinen. Luvussa neljä esiteltiin kansallisia ja kansainvälisiä ohjausdokumentteja, joilla linjataan koulutuspolitiikan strategioita. Suomi on sitoutunut lukuisiin sopimuksiin ja suosituksiin, joilla pyritään kasvuun ja työllisyyteen koulutuksen avulla. Nykyisen taloustaantumien jatkuessa niin suomalaisissa kuin eurooppalaisissa asiakirjoissa korostetaan rakenteellisia muutoksia, kuten uusliberalistisen valtion kuuluukin (ks. Harvey 2008, 82–83). Haastateltavat suhtautuvat pääsääntöisesti negatiivisesti eurooppalaisten linjausten laajentumiseen Suomen koulutuspolitiikan kentälle. Vaikka Suomen edustajat ovat määrätietoisesti vastustaneet koulutuksen rakenteiden ja sisältöjen harmonisointipyrkimyksiä, kuten Lehtisalo ja Raivola (1999, 192) toteavat, haastattelut ja linjapaperit osoittavat, että kehitys on ollut päinvastainen ja sitä on jatkunut jo vuosia. Haastateltavien mukaan unionin rooli on vain vahvistumassa. Ratkaisun avaimia toisenlaiselle kehitykselle ei kuitenkaan ole esittää, ja haastateltavat näyttävät hyväksyvän tapahtumaketjun kuten koulunvalinnankin osalta. Suomen erityispiirteitä kuitenkin pyritään korostamaan.

Näiden koulutuspoliittisten linjojen jalkauttaminen ruohonjuuritasolle onnistuu vastaajien mukaan ministeriön, Opetushallituksen ja kuntien kautta. Kunnan virkamies korostaa, että käytännössä heitä ohjataan ja perustetaan kansallisia hankkeita, joihin kunnat voivat osallistua. Hän kokee, että selkeät velvoittavat ohjeistukset tai lausuntopyynnöt etenevät päätöksentekoprosessiin hänen valmistelustaan, erilaisten linjausten ja suositusten eteneminen onkin sattumanvaraista. Virkamiehen mukaan jalkauttaminen kentälle tapahtuu monesti erilaisten työryhmien avulla, joissa osa opettajista prosessoi tietoa oma-aloitteisesti, osa taas ohjatusti, kun

ylhäältä tulee käsky. Vastaavasti sivistysvaliokunnan edustaja antaa kritiikkiä kunnille, jotka saattavat lähteä soveltamaan lakia jo sen luonnos- tai lausuntopyyntövaiheessa. Hän korostaa valiokunnan roolia mietinnön antamisessa. Hänen mukaansa siinä kerrotaan, miten lakia pitää tulkita. Edustaja kritisoikin, että kentälle lähtee liikaa paperia ja suunnitelmia, kun painopisteen pitäisi olla itse toiminnassa. Hän tosin korostaa, että jollakin on oltava kokonaisnäkemys koulutuksesta.

Haastateltavien kuvaamien kokemusten pohjalta on havaittavissa, että kansallisilla ohjausdokumenteilla on merkittävä rooli koulutuspolitiikan käytännön muotoutumisissa. Vaikka päätöksenteko on hajautettu pitkälti paikallistasolle asti, kansalliset ohjausdokumentit rakentavat kuvan suomalaisen yhteiskunnan arvoista ja ihanteista sekä kulloisenkin hallituksen tavoitteista, joita paikallistasolla tulisi noudattaa. Koulutuspolitiikan asiantuntijat myös toimivat näiden linjausten varassa. Toki tätä kehitystä edistää suomalainen konsensus hyvinvointivaltion säilyttämisestä. Prosessit, joiden läpi dokumentit kulkevat päätyäkseen koulu- ja oppilastasolle, koetaan toimivan.

Eurooppalaisten koulutuspoliittisten linjausten heijastuminen suomalaiseen peruskoulupolitiikkaan on monitahoinen prosessi. Toisaalta Suomi on sitoutunut yhteistyöhön ja myös unioni on laajentanut koulutuspolitiikkaansa viimeisten vuosien aikana. Aiempien tutkimusten mukaan erilaisilla ohjausdokumenteilla luodaan yleiseurooppalaista koulutuspolitiikkaa. Haastateltavien vastauksissa ei kuitenkaan ole eroteltavissa yhtä selkeitä prosesseja tai kokemuspohjaisia merkityksiä, joiden mukaan unionissa asetetut linjaukset tulisivat osaksi suomalaista koulutuspolitiikkaa. Osa vastaajista kokee unionin sotkeutuvan kansalliseen koulutukseen liikaa, osan mielestä unionilla ei ole merkittävää roolia. Koulutuspolitiikan ammattilaiset kokevat eurooppalaisen yhteistyön osin kaukaiseksi. Kuitenkin he ovat työssään valmistelemassa kansallisten ohjausdokumenttien pohjalta esityksiä, joiden taustalla mitä todennäköisemmin vaikuttavat unionitasolla hyväksytyt suositukset tai tavoitteet, joiden tarkoituksena on esimerkiksi kohentaa työllisyystilannetta tai nostaa osaamistasoa. Eivätkö haastatellut asiantuntijat näin ollen tunnista tekevänsä samalla eurooppalaista koulutuspolitiikkaa?

6 PERUSOPETUSLAIN UUDISTAMINEN

Edellä on tarkasteltu yleisesti koulutuspolitiikan vaikutusmekanismeja sekä erilaisten ohjausdokumenttien rakentamaa yhteiskunnallista asemaa. Vaikutusmekanismeja peruskoulupolitiikassa kuvattiin rakenteellisten että kokemuspohjaisten merkitysten avulla. Tässä luvussa vaikutusmekanismien ja prosessien tarkastelu kohdistetaan uudistetun perusopetuslain erityisopetusta koskevaan osioon sekä sen taustalla vaikuttaneisiin kansainvälisiin ja kansallisiin linjauksiin. Tämä yksittäinen tarkastelu on syytä eritellä, sillä kyseessä on 2000-luvun tähän asti merkittävin peruskoulua koskeva lakimuutosta, jonka taustalla vaikuttavat niin kansalliset kuin kansainväliset ohjausdokumentit, kuten Salamancan julistus ja puiteohjelma sekä Suomen erityisopetuksen strategia. Myös luvussa neljä esitellyillä EU-linjapapereilla on kiinteä yhteys perusopetuksen uudistamiseen. Koulutuspolitiikan ammattilaiset pääsevät ääneen uudistuksen taustoista, toteutuksesta ja onnistumisesta. He analysoivat ja kertovat kokemuksistaan. On syytä muistuttaa, ettei kukaan haastatelluista toimi opetustehtävissä lain parissa vaan ainoastaan valmistelemina virkamiehinä tai päättäjinä. Perusopetuslain uudistus on esimerkki viimeaikaisesta koulutuspoliittisesta prosessista, joka on määrätietoisesti jalkautettu kuntiin ja kouluihin. Kuten luvusta neljä ilmenee, erityisesti elinikäinen oppiminen ja avaintaidot korostuvat unionin linjauksissa. Suomessa näihin tavoitteisiin pyritään järjestämällä erilaiset tukimuodot mahdollisimman pitkälle yleisopetuksen puitteissa.

6.1 Salamancan julistus ja puiteohjelma erityisopetusta varten

Salamancan julistus ja siihen liittyvä puiteohjelma erityisopetusta varten annettiin erityisopetuksen maailmankonferenssissa vuonna 1994. Lähes sadan hallituksen ja 25 kansainvälisen järjestön allekirjoittama sopimus tunnustaa jo vuonna 1948 Yleismaailmallisessa ihmisoikeuksien julistuksessa todetun oikeuden koulutukseen ja vuonna 1990 ”Koulutusta kaikille” -maailmankonferenssin tekemän sitoumuksen tästä oikeudesta kaikille, riippumatta yksilöllisistä eroista. Näiden tavoitteiden pohjalta Salamancassa, Espanjassa, hyväksyttiin tavoitteet, joiden mukaan on tärkeää järjestää ”koulutusta niille lapsille, nuorille ja aikuisille, joilla on koulutukseen

liittyviä erityistarpeita”. Julistuksen yhteydessä hyväksyttiin puiteohjelma, josta hallitukset ja järjestöt voivat saada ohjeita ja tukea erityisopetuksen järjestämiseen. (Unesco 1994.)

Salamancan julistuksen mukaan ”jokaisella lapsella on perusoikeus koulutukseen, ja jokaiselle lapselle täytyy antaa tilaisuus saavuttaa ja pitää yllä hyväksyttävä oppimistaso”. Periaatteena on, että koulut vastaanottaisivat kaikki lapset riippumatta heidän fyysisestä, älyllisestä, sosiaalisesta, emotionaalaisesta, kielellisestä tai jostain muusta tilasta. Julistuksessa mainitaan niin sanotut tavalliset koulut, joiden katsotaan olevan tehokkain keino syrjivien asenteiden voittamiseksi. Tällaisten koulujen avulla pyritään rakentamaan kaikille avointa yhteiskuntaa ja tarjotaan tehokas koulutus suurimmalle osalle lapsista. Samalla parannetaan koulutusjärjestelmän tehokkuutta ja taloudellista kannattavuutta. (Unesco 1994, 2–6.)

Maailmankonferenssiin osallistujat vetoavat hallituksiin, jotta nämä asettaisivat koulutusjärjestelmän parantamisen etusijalle sekä poliittisesti että taloudellisesti. He painottavat myös erityisopetuksen koulutustarjonnan suunnittelua, valvontaa ja arviointia. (emt., 3.)

Puiteohjelman ydin on kaikille avoin koulu, jossa lapsi voi opiskella riippumatta hänen vaikeuksistaan tai erilaisuudestaan. Erityisopetuksen avulla luodaan puitteet sille, että koulutus olisi tarjolla kaikille, maan kaikissa osissa ja kaikissa taloudellisissa olosuhteissa (emt., 8). Lainsäädännöllä tulee luoda raamit yhdenvertaiseen koulunkäyntiin integroidussa ympäristössä niin kauan kuin se on mahdollista. Ohjelma vaatii lakiin kirjausta lähikoulusta, jota lapsi kävisi muutoinkin, ellei olisi vammainen. Mikäli lapsen vammaisuus vaatii sijoitusta erityskouluun, opetuksen ei tarvitse olla täysin muista erillään. (emt., 9.)

Puiteohjelman (myös toimintasuunnitelma) tarkoituksena on tiedottaa ja ohjata hallituksia ja eri järjestöjä Salamancan erityisopetuksen periaatteista, toimintatavoista ja käytännöistä julistuksen toteuttamisessa (emt., 5).

6.2 Erityisopetuksen strategia

Opetusministeriö asetti 14.3.2006 ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus esi- ja perusopetuksen erityisopetuksen pitkän tähtäimen kehittämisstrategiaksi. Erityisopetuksen oppilaista kokonaan tai osittain yleisopetuksen ryhmiin integroituneiden määrä oli vuonna 2006 jo lähes puolet – kasvu oli jatkunut jo kymmenen vuoden ajan. Syiksi on arvioitu niin tilastotekniset kuin kuntoutukselliset hoidolliset tekijät. Myös kuntien ja koulujen erilaiset hallinnolliset menettelytavat selittänevät erityisopetukseen siirtojen määriä. Erityisopetuksen tutkimuksen ja tilastoinnin koettiin kuvaavan lähinnä erityisopetuksen tarjontaa kuin tarvetta. Ohjausryhmä ehdottaakin strategiassaan muun muassa painopisteen siirtämistä aiempaa selkeämmin varhaiseen

tukeen ja ennalta ehkäisevään toimintaan. (Opetusministeriö 2007, 3.) Kolmiportaisen tuen luominen on osa tätä prosessia.

Erityisopetuksen laajentuessa koskemaan noin neljäsosaa ikäluokasta on tullut tarve arvioida, pitäisikö yhä useamman oppilaan kohdalla yleisiin kehitystavoitteisiin pyrkiä yksilöllisin keinoin. Myös käsitys erityisopetuksesta on muuttunut: opetuksen järjestämisen lähtökohdaksi on nousemassa oppimisprosessin yksilöllisen tukemisen haaste, erityisopetus ajatellaan tapana ratkaista oppilaiden tarpeiden ja koulun vaatimusten yhteensovittaminen, eikä erityisopetusta voida enää määritellä luokkamuodon tai opetuksesta vastaavan ammattiryhmän avulla. (Opetusministeriö 2007, 19.) Kehitys on kulkenut koulusta, johon on turvattu kaikille pääsy, pyrkimykseen parantaa koulutuksen laatua ja turvata kaikille pääsy korkeatasoiseen ja yleensä pitempään peruskoulutukseen (Coxin 2007, Opetusministeriö, 2007 mukaan). Nyt ollaan vaiheessa, jossa opetus pyritään järjestämään oppilaiden omista yksilöllisistä tarpeista käsin, ja yritetään poistaa oppimisen esteet tarjoamalla riittävää tukea oppimiseen jokaiselle oppilaalle. Ohjausryhmän tavoitteena on vastata jälkimmäiseen ja selkeyttää jokaisen oppilaan oikeutta hyvään oppimiseen ja yksilölliseen tukeen. (Opetusministeriö 2007, 20.)

Erityisopetuksen strategia jakaantuu osioihin, joissa esitellään erityisopetusta koskevat kansainväliset ja kansalliset linjaukset sekä ohjaavat säädökset ja määräykset. Lisäksi strategiassa käsitellään erityisopetuksen määrällinen kehitys ja siihen vaikuttaneita tekijöitä, kuvataan tutkimuksia ja selvityksiä sekä kerrotaan opetuksen rahoitus ja kustannukset. Opettajatarpeet ja opettajankoulutus erotetaan omaksi luvukseen. Strategia päättyy ohjausryhmän ehdotuksiin, jotka koskevat niin lainsäädännön kuin hallinnollisten menettelytapojen muuttamista, opettajankoulutuksen kehittämistä sekä muita kehittämistarpeita.

Ohjausryhmän mukaan koulutus tunnustetaan nykyisin yhteiskunnallisen kehityksen, taloudellisen vaurauden sekä yhteiskuntarauhan ja sosiaalisen koheesion kannalta keskeiseksi tekijäksi. Kaikkien lasten ja nuorten oppimisen turvaamiseksi Suomi on sitoutunut erilaisten kansainvälisten sopimusten, ohjelmien ja julistusten perusteella kehittämään suomalaista koulutusjärjestelmää ja opetusta. Toimilla halutaan turvata kaikkien lasten ja nuorten pääsy koulutukseen, joka antaa riittävät valmiudet yhteiskunnassa ja työelämässä toimimiseen ja ihmisenä kasvamiseen. (Opetusministeriö 2007, 10.)

Ohjausryhmä vetoaa julkaisussaan vahvasti lähikouluperiaatteeseen, joka tunnustetaan erityisesti Pohjoismaissa. Erityisluokka- ja koulu nähdään nykyisin toteutettavan toissijaisena vaihtoehtona, joka vaatii vankat perustelut. Tuen antamisella vahvistetaan oppilaiden mukana oloa myöhemmin työelämässä. Erilaisuuden hyväksymisen oppiminen jo koulussa tarkoittaa, ettei sitä tarvitse myöhemmin opetella. Toisaalta ryhmä toteaa segregoivan terminologian Suomen

koulutuslainsäädännössä jakavan oppilaita. Lisäksi erityisopetukseen ottamiseen tai siirtämiseen vaadittava hallinnollinen päätös vahvistaa merkityksenantoa. (Opetusministeriö 2007, 54.)

Erityisen tuen tarpeen syntymisen ehkäisemiseksi ryhmä vaatii laadukasta perusopetusta ja opiskelun tukea. Se vetoaa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin ja lähikouluperiaatteeseen. Tulosten aikaansaamiseksi tarvitaan kansallista, seudullista ja kunnallista ohjaus- ja palvelujärjestelmän kehittämistä niin, että opettaja ja koulun muu henkilöstö saavat tarvitsemansa koulutuksen, tuen ja ohjauksen. Ryhmä ehdottaa paikallisia resurssikeskuksia, jotka takaavat lähikoulujen riittävän osaamistason ohjaamisella. Nämä paikalliset keskuksat tukeutuvat tietotaidolliseen tukeen, jota ne saavat alueellisilta tai valtakunnallisilta erityisen tuen osaamiskeskuksilta. Opetuksen järjestäjän kontolle kuuluvat toimintamallien suunnittelu ja kehittäminen paikallisista tarpeista käsin. Itsenäinen päätäntävalta ja mahdollisuus etsiä eri tilanteisiin sopivia joustavia pedagogisia ratkaisuja kuuluvat kouluille ja opettajille. Näin mahdollistetaan se, että oppilas saa tarvitsemansa tuen heti tarpeen ilmetessä. Lisäksi ohjausryhmä katsoo, että yleisopetuksen kehittäminen tulee suunnata nykyiseen verrattuna siten, että se ottaa huomioon kaikkien lasten tarpeet (Opetusministeriö 2007, 55.) Uudistusten tavoitteena on tukea oppilaan opiskelua siten, että yleisen oppimäärän mukaiset tavoitteet on mahdollista saavuttaa (emt., 57).

Ohjausryhmän ehdotukset painottavat erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden jatkokoulutusmahdollisuuksia. Osuvalla koulutus- ja uravalinnalla varmistetaan sijoittuminen jatko-opintoihin ja siten ehkäistään mahdollista myöhempää syrjäytymistä. (Opetusministeriö 2007, 58). Toisaalta kiinnitetään huomiota opettajankoulutuksen kehittämiseen sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti vastaamaan kansainvälisiä koulutuspoliittisia linjauksia ja yhteiskunnallisia muutoksia (emt., 61).

6.3 Uusi perusopetuslaki ja kolmiportainen tuki

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta (HE 109/2009 vp) annettiin syksyllä 2009. Esityksen tarkoituksena oli ”vahvistaa oppilaan oikeutta suunnitelmalliseen varhaiseen ja ennalta ehkäisevään oppimiseen ja kasvun tehostettuun tukeen” (HE 109/2009 vp, 1). Lakiesityksen perusteluissa nojaututaan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan 2007–2012, jossa tavoitteeksi on asetettu muun muassa perusopetuksen laadun kehittäminen sekä tuki- ja erityisopetuksen vahvistaminen. Perusopetuslain 17 § mukaan lähikouluperiaatetta kunnioitetaan, ja pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan erityiskoulut ja -luokat säilytetään vaihtoehtona. Erityisopetuksen strategiaa mukaillen painopistettä ehdotetaan

siirrettäväksi aiempaa selkeämmin varhaiseen tukeen ja ennalta ehkäisevään toimintaan. Lisäksi selkeytetään oppilashuoltoa ja henkilötietojen salassapitoa koskevia säännöksiä. (emt., 4.)

Laki perusopetuslain muuttamisesta (642/2010) jakaa erityisopetuksen tuen tarjoamisen kolmiportaiseen asteikkoon. Yleinen tuki on jokaiselle oppilaalle suunnattua, ja tukea voidaan antaa muun muassa opetuksesta eriyttämällä, joustavan ryhmittelyn avulla ja tukiopetuksena. Yleinen tuki on ensisijaisen tuen järjestämisen muoto. Mikäli yleisen tuen tukitoimet alkavat näyttää riittämättömiltä ja oppilaan on hankalaa saavuttaa yleisopetuksen tavoitteita, hänelle laaditaan pedagoginen arvio mahdollista tehostettuun tukeen siirtymistä varten. Oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään tehostettua tukea, tehdään oppimissuunnitelma, jossa määritellään tuen antaminen. Tehostetun tuen avulla pyritään oppimisen ja kasvun tukemiseen sekä ehkäisemään oppilaan oppimiseen, sosiaaliseen vuorovaikutukseen tai kehitykseen liittyvien ongelmien kasvamista ja monimuotoistumista sekä syrjäytymistä. Tukitoimet ovat monelta osin samankaltaisia kuin yleisen tuen piirissä. (Peda.net 2013.) Portaittaisen tuen kolmas askel on erityinen tuki, joka muodostuu erityisopetuksesta ja muusta lain mukaan annettavasta tuesta. Oppilaan etu ja järjestämisedellytykset huomioon ottaen opetus järjestetään muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. (642/2010.)

Perusopetuslain muutosten ohella uudistettiin myös opetussuunnitelman perusteita sekä valtionosuuksien jakoperusteita. Vuoden 2010 alusta luovuttiin erityisopetuksen korotetusta valtionosuudesta. Tosin sivistysvaliokunta totesi lain valmisteluprosessin yhteydessä oppilaiden oppimismahdollisuuksien heikentyvän, mikäli opetukseen ei kohdisteta tarpeen mukaista resursointia (Opetusalan Ammattijärjestö 2013). Lisäksi lakiin kirjattiin muutokset opetuksen järjestäjän tiedonsaantioikeuksiin ja -velvollisuuksiin.

Opetusalan ammattijärjestö OAJ julkaisi keväällä 2013 selvityksen oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevan lakimuutoksen vaikutuksista kasvatus- ja opetushenkilöstön työhön ja oppilaiden tukeen. Esi-, perus-, aine- ja erityisopetuksen parissa työskenteleville opettajille ja rehtoreille suunnatun kyselyn tulosten mukaan järjestö tulkitsee, ettei oppilaan oikeus tukeen kaikilta osin toteudu. Lisäksi opettajien työhyvinvointi ja jaksaminen vaarantuvat lakimuutoksen vaatiman lisääntyneen työmäärän vuoksi. Toisaalta selvitys osoittaa, että uudistuksessa tahtotila on yhteinen. Yhteistyö eri toimijoiden välillä näyttää lisääntyneen ja synnyttäneen innovaatioita ja toisilta oppimista. Erityisopettajat kokevat uudistuksen myönteisemmin, ja työmäärän lisääntyneen lähinnä tuen edellyttämän, tärkeän yhteistyön myötä. Tosin opettajaryhmien välillä ilmenee kyselyssä eroja. Luokan- ja aineenopettajat kokevat työnkuvan ja työmäärän muuttuneen eniten, vaativampaan suuntaan. Myös kuntien erot osoittautuvat suuriksi. Yhteenvetona Opetusalan

Ammattijärjestö OAJ vaatii resursointia, valvontaa ja ohjausta, jotta uudistus voisi toteutua yhdenvertaisesti ja tuloksellisesti erilaisissa toimintaympäristöissä. (Opetusalan Ammattijärjestö 2013.)

6.4 Perusopetuslain uudistaminen haastateltujen silmin

Tutkimukseen osallistuneet koulutuspolitiikan parissa työskentelevät virkamiehet ja päättäjät näkevät vuonna 2011 voimaan astuneen perusopetuslain oikeansuuntaisena. Heidän mukaansa lakia lähdettiin uudistamaan monesta eri syystä. Moni vastaaja niin valtio- kuin kuntatasolta huomauttaa aikaisemmin erityisoppilaiden määrään perustuneen rahoituksen olleen yksi syy uudistukseen. Tämä johti erityisoppilaiden määrän selkeään kasvuun.

Kukaan ei oo niin tyhmä, että jos saa rahaa jostakin, niin kyllähän näin tapahtuu. (H4)

Kyllähän se oli tää pitkälinen kehitys, että erityisoppilaiden määrä kasvo hirveesti. 2010 muuttu valtionosuusjärjestelmä – – samalla sieltä poistuu nää erityisopetukseen liittyvät yksikköhintakorotukset, jotka ruokki tätä kehitystä myöskin. (H1)

Joskus mä katoin niitä (lukuja) – – ja vähän vertasin samankokoisia kuntia ja jotenkin tuntu, ettei voi olla niin isoja eroja niissä. Että miten voi olla, että jos on ihan normi erkkakoulu ja saman verran erkaopettajiakin, niin miten voi olla toisessa yhdeksän prosenttia, ja toisessa 28 prosenttia (erityisoppilaita). (H3)

Rahoitusta ei kuitenkaan nähdä lakimuutoksen aiheuttajaksi vaan tavoitteet oppilaiden yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta ovat edistäneet erityisoppilaiden aseman muuttumista. Vastaajien mukaan Suomeen haluttiin luoda järjestelmä, jossa tunnistetaan tuen tarve mahdollisimman varhain. Ennaltaehkäisy ja tuen tarjoaminen oppimisen solmukohdissa koetaan lisäävän tuen vaikuttavuutta. Lisäksi tuen katsotaan olevan entistä yksilöllisempää ja räätälöidymppää. Toisaalta moni kokee uuden järjestelmän myös edullisemmaksi, kun käytetään tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta. Opetusministeriön virkamies tosin huomauttaa, että vaikka erityisoppilaiden määrä on lähtenyt laskuun, vastaavasti tehostetun tuen piirissä olevien määrä on jyrkästi kasvussa.

Sivistysvaliokunnan edustaja nimeää lakimuutoksen yhdeksi tekijäksi Erityisopetuksen strategian (2007), joka perustui pitkälti ajatukseen integraatiosta. Tämän pohjalta luotiin Kelpo-hankkeet kuntiin, joissa uudistus jalkautettiin. Sen jatkumona syntyi hallituksen esitys, jonka eduskunta hyväksyi muutoksin. Samalla kunnissa tehtiin kehittämistoimintaa, jota valtio rahoitti.

Valiokunnan edustaja mainitsee taustalla olleen kaksi erilaista ideologiaa: inkluusio ja toisaalta ajatus yksilöllisestä oppimisesta. Myös ammattijärjestön edustaja kokee taustalla vaikuttaneen ideologian, joka hänen mukaansa liittyy lähikouluperiaatteeseen, jossa jokainen hakeutuu lähikouluunsa. Hänen mukaansa ei ole kyse pelkästään vammaisuuteen tai oppimisvaikeuksiin liittyvistä tekijöistä, vaan pitäisi puhua kulttuurisesta monenlaisuudesta. Vastaajan mukaan tämän pitäisi olla koko lain idea, mutta tarkastelu on hänen mukaansa ollut erityisopetuslähtöistä.

Haastattelijat korostavat erityisopetuksen uudistamisen lähteneen oppilaiden tarpeista ja toisaalta myös tilastollisista tekijöistä. Kysyttäessä haastateltavilta, millainen käsitys heillä on kansainvälisten linjausten vaikutuksesta perusopetuslakiin ja siihen johtaneisiin erityisopetuksen linjauksiin, saa vastaukseksi kokemuksia ja arvuuttelua. Osa vastaajista ilmoittaa heti, ettei tiedä taustoja, ainoastaan edellä mainittuja syitä. Osa vastaajista kokee, ettei kansainvälisillä linjauksilla ole ollut vaikutusta, vaan on luotu suomalainen malli. Vastaavasti lainvalmistelussa mukana ollut ministeriön virkamies korostaa, että taustalla on ollut monikin kansainvälinen linjaus. Hänen mukaansa laissa on pyrkimys pois medikaalisesta ja diagnoosipohjaisesta lähestymisestä pedagogiseen suuntaan.

Painopiste oli vahvasti toisinpäin ja väärinpäin. Että lääkärit otti kantaa opetusjärjestelyihin, onhan se ihan uskomaton juttu. Menepäs opettajana ottamaan kantaa diagnooseihin, niin aika äkkiä on seinä vastassa. Mä oon sanonut, yhtälailla opettajien pitää olla vahvoja siinä, että osoittaa lääkäreille, ettei tulla pedagogiikan ammattilaisten tontille. Se on tässä vähän unohtunut, kun valitetaan sitä byrokratiaakin. On vähän unohtunut, että samalla on kuitenkin voitu sitä omaa ammattitaitoa ja osaamista ikään kuin nostaa framille. (H1)

Ammattijärjestön edustaja kulkee keskitietä. Hän huomauttaa, että Suomessa on luettu kansainvälisiä tutkimuksia, ennen kaikkea amerikkalaisia ja englantilaisia. Kuitenkin suomalaisuus korostuu edelleen vahvasti:

Se suomalainen perinne, eetos tasa-arvon, sivistyksen ja oikeudenmukaisuuden, sen suhteen, joka heijastuu myös siihen, ettei meillä ole yksityiskouluja kuin hieman – – Mutta kaikille samat koulut. Tasa-arvo, mikä on melkein kallioon hakattu, mikä pitääkin olla, se heijastuu tähän. (H2)

Perusopetuslain uudistaminen on otettu vastaan ristiriitaisesti. Erityisesti Opetusalan ammattijärjestö OAJ on kritisoinut uudistusta rankasti, kuten luvusta 6.3 ilmenee. Sama kritiikki toistuu haastattelussa. Voimavarojen puute sekä ennen kaikkea ”onneton ajoitus” taloudellisen tilanteen muuttuessa, ovat suurimmat syyt kolmiportaisen tuen epäonnistumiselle.

Me ei OAJ:n historiassa, varmaan 20 vuoteen ainakaan, ole tullut mistään asiasta niin paljon turhautunutta palautetta järjestöön kuin tästä kolmiportaisesta tuesta. Se on ihan yöry, että miten ihmeessä tällanen järjestelmä on tehty. Ne tekee nyt paperia, suunnitelmia, eikä siitä seuraa mitään. (H2)

Kunnan virkamies tunnistaa opettajien tunnot. Hänen mukaansa opettajat olivat aluksi kauhuissaan ja uudistus herätti kysymyksiä, joihin kenelläkään ei ollut vastauksia. Tilastointi ja hallinnollisen työn lisääntyminen näkyivät koulutasolla. Hän kuitenkin toteaa, että tämä oli ensireaktio, ja suunta on nyt oikea.

Samalla tavalla kokee Opetushallituksen edustaja. Hänen mukaansa uudistus on otettu vaihtelevasti vastaan, ja osa kunnista on edennyt täydelliseen inklusioon kuten esimerkiksi Vantaa. Ammattijärjestön edustaja kokee Vantaan olevan esimerkki siitä, että opettajat saatiin mukaan erityiskoulujen purkamiseen ja erityisluokkien hajauttamiseen, ja sitten iskin lama. Ammattikunnan pettymys ja turhautuminen näkyvät.

Lain valmistelussa mukana ollut opetus- ja kulttuuriministeriön virkamies on toista mieltä. Hänen mukaansa uudistus on otettu vastaan melko hyvin: nyt mennään lain hengen suuntaisesti. Sivistysvaliokunta vaati lakia käsitellessään selvityksen uudistuksen toteutumisesta vuoden 2013 loppuun mennessä. Ministeriö on valmistellut raportin, mutta sitä ei käsitelty vuoden 2013 aikana. Virkamies nostaa esiin muutamia ”ilmiöitä”, jotka selvitystyöstä nousevat esiin. Hänen mukaansa jatkossa pitää keskustella mm. byrokratiasta ja paperityöstä. Tosin virkamies huomauttaa, että rehtorit eivät koe byrokratiaa, mutta he eivät itse kyseisiä tehtäviä teekään.

6.5 Yhteenveto

Erityisopetuksen kehittäminen ja toteuttaminen ovat vahvasti sidoksissa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja poliittisiin ratkaisuihin. Suomi on monen eri kansainvälisen yhteisön jäsen, ja erityisesti yhtenä Euroopan unionin jäsenmaana rakentamassa eurooppalaista koulutuspolitiikkaa (vaikka mandaatin puuttuessa ei tietenkään sanan varsinaisessa merkityksessä). Muualta tulleet vaikutteet ovat olleet luomassa Suomeen 1800-luvulla aistivammalaitoksia, pohjoismainen hyvinvointi on luonut pohjan kaikille yhteiselle peruskoululle ja kansainväliset sopimukset ovat muovanneet erityisesti ammatillisen ja korkea-asteen koulutuksen järjestämistä. Myös 1980-luvulta vahvistuneen poliittisen kulttuurin, uusliberalismin, tulo koulutuksen kentälle on muokannut käsityksiä koulutuksen tavoitteista ja sivistysihanteista. Rakenteellisten ja koulutuspoliittisten lähtökohtien ohella perusopetuslain uudistamisen taustalla vaikuttavat vahvasti kansainväliset linjaukset. Ne ovat kahdensuuntaisia, toisaalta valtaa halutaan ulottaa

mahdollisimman lähelle paikallisia toimijoita, toisaalta ohjaus halutaan koordinoida ylhäältä päin alueellisesti, seudullisesti ja valtakunnallisesti. Linjaukset korostavat lähikouluperiaatetta ja opetuksen puitteista huolehtimista taloustilanteesta huolimatta.

Ohjausdokumentit ja lainvalmisteluun osallistuneiden haastattelut tukevat kansainvälisten linjausten merkittävää roolia prosesseissa. Vastaavasti paikallistasolla kehitystä ei tunneta tai tunnisteta, osa asiantuntijoista jopa kokee, ettei kansainvälisillä linjauksilla ole painoarvoa uudistuksen toteuttamisessa. Valmistelussa vaikuttaneet virkamiehet ja päättäjät tuntevat taustoja, käytännön parissa työskentelevät eivät niitä tiedosta. Voidaan kysyä, onko jälkimmäiseen edes tarvetta, koska lakimuutos ja kolmiportaisen tuen jalkauttaminen kuntiin ja kouluihin on haastatteluaineiston mukaan ollut melko tehokasta. Prosessia ovat edesauttaneet Kelpo-hanke sekä opetussuunnitelma- ja valtionosuusuudistukset. Haastateltavien mukaan kunnissa on toteutettu laajasti koulutuksia.

Perusopetuslain uudistaminen on esimerkki prosessista, jossa koulutuspolitiikan ohjausdokumentit ovat tulleet osaksi koulujen arkea selkeän suunnitelman mukaan: 1) Erityisopetuksen strategia, 2) Kelpo-hanke ja 3) lakimuutos. Asiantuntijat osaavat kuvata ketjun ja sen vaikutukset. He nostavat esiin kuulemiaan kokemuksia koulujen arjesta. Sen sijaan kansainväliset koulutuspoliittiset kysymykset ja visiot elinikäisestä oppimisesta tai avaintaidoista nostaa esiin ainoastaan ministeriössä lain valmistelussa mukana ollut virkamies. Kansalliset kysymykset painottuvat vastauksissa, vaikka valmistelun taustalla on pitkä kansainvälinen yhteistyö.

Talous tai kilpailukyky eivät korostu erityisopetusta käsittelevissä linjapapereissa. Lähtökohtana ovat jokaisen lapsen tasa-arvoiset mahdollisuudet oppia. Erityisoppilaiden opettamista ei vaikuta ohjaavan samanlainen tulosajattelu kuin peruskoulua yleensä. Erityisopetuksen järjestämisessä ei painoteta hinnan ja laadun vertailua, kuten yleisopetusta koskevissa linjauksissa. Myöskään haastateltavat eivät mainitse, että ulkoa päin tulisi paineita mukauttaa opetusta entistä paremmin kilpailukykyä, kasvua ja työllisyyttä tukeviin toimenpiteisiin. Keskustelu on kohdistunut lähinnä oppilaisiin ja opiskelijoihin, jotka tuottavat hyvinvointia niin itselleen kuin yhteiskunnalle. Erityisoppilaiden rooli ja asema markkinayhteiskunnassa on ollut vähäisemmän mielenkiinnon kohteena, Suomessakin huoli on kohdistunut lähinnä lahjakkaiden oppilaiden vähäiseen huomioimiseen. Kivirauma (2009, 42) kysyykin: ”Onko hyvin hoidettu ja monipuolinen erityisopetus kilpailuvaltti koulumarkkinoilla, vai käykö niin, että erilaisuuden vierastaminen saa vanhemmat valitsemaan omalle lapselleen toisen koulun ja koulujärjestelmä muuttuu jälleen rinnakkaiskoulujärjestelmäksi?”

7 POHDINTA

7.1 Johtopäätökset

Tutkimuskohteeksi asetettiin koulutuspolitiikan vaikutusmekanismit, eli millaisten prosessien kautta ja millä ehdoilla, erilaiset ohjausdokumentit tulevat osaksi käytäntöä. Tehtäväksi asetettiin kuvata näitä mekanismeja yhtäältä niiden rakenteellisten ja koulutuspoliittisten lähtökohtien ja toisaalta kokemuspohjaisten merkitysten kautta. Tutkimuksen alussa kuvattiin rakenteellisia lähtökohtia hyvinvointivaltion ja uusliberalistisen koulutuspolitiikan kautta. Rinnalla kuvattiin suomalaisen peruskoulun yhteiskunnallista asemaa sekä sen syntyyn johtaneita taustoja. Peruskoulun nykyisiä suuntaviivoja hahmotettiin eurooppalaisten koulutuspoliittisten linjausten avulla.

Tutkimus laajeni vaikutusmekanismien roolin arviointiin kokemuspohjaisten kuvausten avulla. Koulutuspolitiikan ammattilaiset hahmottivat prosesseja omista lähtökohdistaan. Haastattelut purettiin analyysiksi. Analyysia tarkennettiin luvussa kuusi esittämällä perusopetuslain uudistaminen erityisopetuksen näkökulmasta käsin. Lakimuutoksen avulla osoitettiin, miten ylikansalliset vaikutusmekanismit ovat heijastuneet käytännön koulunpidon tasolle ja sekoittuneet arjessa kansalliseen koulukulttuuriin ja paikallishallintoon. Toisaalta tarkastelussa havaittiin, miten eri tavoin koulutuksen parissa työskentelevät asiantuntijat kokevat niin kansainväliset kuin kansalliset vaikutteet.

Koulutuspolitiikan kentällä vaikuttavat monet erilaiset mekanismit. Kuntatasolla tehdyn päätöksen (esimerkiksi opetussuunnitelman hyväksyminen) taustalla on lukuisa määrä raportteja, selvityksiä ja jopa kansainvälisiä sopimuksia, jotka toimivat pohjana lainsäädäntötyölle. Prosessien nopeus vaihtelee. Erityisopetuksessa lainmuutos oli taustalla siinä, että prosessit muuttuivat melko nopeasti. Tätä edesauttoi määrätietoinen jalkauttaminen kuntiin Kelpo-hankkeen avulla. Toisaalta prosesseissa vaikuttavat yhteiskunnalliset ja kulttuuriset tekijät. Joidenkin OECD:n dokumenttien sanoman tai rakenteiden kulkeutuminen käytännön politiikkaan on ollut, esimerkiksi kulttuurisyyistä, paljon monimutkaisempaa ja hitaampaa.

Eurooppalaisten linjapapereiden vaikutus suomalaiseen peruskoulupolitiikkaan on saatujen tulosten mukaan ristiriitainen. Suomi on ollut vahvasti mukana luomassa koulutuspoliittisia linjoja

eurooppalaisilla areenoilla. Koulutuspolitiikan ammattilaiset kokivat, että Suomi on peruskoulunsa avulla eurooppalaisittain huipulla, eikä unionin haluta sotkeutuvan koulutuksen kentälle. Haastateltavat halusivat olla turvaamassa Suomen erityisasemaa. Vaikka koulutuspolitiikka ei kuulu unionin toimivaltaan, linjapapereita arvioitaessa voidaan havaita, että Suomi on kuitenkin sitoutunut moniin tavoitteisiin. Tavoitteiden asettelua tukivat myös haastateltavien kommentit. Heidän mukaansa unionilla on jo liian suuri rooli myös kansallisessa koulutuspolitiikassa. Eikä vain koulutuspolitiikassa, vaan myös kouluun liittyvissä teknisissä kysymyksissä, kuten suunnittelussa ja rakentamisessa. Toisaalta paikallistasolla koettiin, ettei unionin koulutuspolitiikan muotoilu näy sinne asti.

Kansalliset vaikutusmekanismit ja kansainväliset trendit vaikuttavat käytännön koulutuspolitiikan lisäksi perheiden arkeen. Tutkimus tukee aiempia havaintoja, joiden mukaan koulutuksen markkinoistuminen ja koulushoppailu ovat lisääntymässä. Eriytymiskehitys on osa kansallista koulutuspolitiikkaa, kun oppilaitokset ja alueet jakautuvat voittajiin ja häviäjiin. Tutkimukseen osallistuneet koulutuksen ammattilaisten mukaan vapaa kouluvalinta rapauttaa suomalaista peruskoulujärjestelmää, mutta uusliberalismin hengessä siihen ei ole haluttu kajota. Koulutuksen ammattilaiset kuitenkin kokivat, että ongelmat on ratkaistavissa muutoin. Keinot kuitenkin vaihtelivat. Erityisesti kunnan teknisen sektorin ja kaavoitusosaston harteille asetettiin toiveita, osa koki myös positiivisen diskriminaation ratkaisuksi koulujen menestymiselle.

Tutkimuksen perusteella näyttäisi siltä, että peruskoulupolitiikan muotoutumiseen vaikuttavat samanaikaisesti useat eri prosessit. Toisaalta päättäjiä ja virkamiehiä yhdistää vahva hyvinvointiajattelu, peruskoulun gloria, joka halutaan säilyttää. Toisaalta yhteiskunnalliset muutokset ja ideologiset valinnat ovat taustalla valmistelussa. Erityisesti talous ja kilpailukyky asettavat yhä enemmän paineita koulutuspoliittisille ratkaisuille. Ratkaisujen taustalla on historiallinen kehitys mutta myös lyhemmän aikavälin päätökset, kuten unionissa hyväksytyt linjapaperit tai Suomen eri hallitusten ohjelmat. Ulkomailta tulleet vaikutteet ja talouskriisin aiheuttaman epävarman taloustilanteen vuoksi päättäjät joutuvat pohtimaan hyvinvoinnin uusjakoa. Haastateltavat kokivat, että suurin hyvinvointivaltiota uhkaava tekijä on säästöt, jotka kohdistuvat kuntatalouteen.

Peruskoulun rakentuminen suomalaiseen yhteiskuntaan on ollut suuri kansallinen projekti, joka on mahdollistunut laajan konsensuksen vallitsemana. Tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja mahdollisuus ponnistaa matalammilta oksilta korkeammalle koulutuksen avulla -ajattelu ovat luoneet maahan koulutusjärjestelmän, jollaista ei ole muualla. Toisaalta kansainväliset virtaukset ja uusliberalistinen markkinaperusteinen ideologia ovat vierineet vuosien saatossa koulutuksen kentälle. Pohjoismaainen hyvinvointivaltio on saanut uusia muotoja. Esimerkiksi erityisopetuksessa

lainmuutos oli taustalla siinä, että prosessit muuttuivat melko nopeasti. Toisaalta joidenkin OECD:n dokumenttien sanoman tai rakenteiden kulkeutuminen käytännön politiikkaan on ollut, esimerkiksi kulttuurisista, paljon monimutkaisempaa ja hitaampaa.

Tutkimuksessa on kuvattu koulutuspolitiikan vaikutusmekanismeja, ja millaista asemaa ja paikkaa erilaiset koulutuspoliittiset ohjausdokumentit rakentavat. On kuitenkin syytä pohtia, mikä voisi olla peruskoulun tulevaisuus. Tutkittavien haastatteluissa korostuvat vahva side hyvinvointivaltioideologiaan ja toisaalta uusliberalistisen markkinatalouden tarpeeseen. Kumpakaan näistä ei haluttu kyseenalaistaa. Siksi peruskoulun suuntaviivoja on haastateltavien puheenvuoroista vaikea hahmottaa. Toisaalta haluttiin säilyttää, toisaalta uudistaa. Koulutuspoliittiset lähtökohdat ja nykyiset vaikutusmekanismit ovat toimivia, jos arvioidaan prosesseja, joiden myötä ohjausdokumentit tulevat osaksi käytäntöjä. Kansallisilla ohjausdokumenteilla on myös selkeä paikkansa niiden rakentaessa yhteiskunnallista asemaansa. Vastaavasti kansainväliset linjapaperit ja dokumentit, jotka vaikuttavat olleen esimerkiksi perusopetuslain uudistamisen taustalla, jäivät etäisiksi muille paitsi valmistelijoille.

Ovatko peruskoulun suuntaviivat hukassa ja puuttuvatko visiot tulevaisuudesta? Hyvinvointivaltion halutaan säilyvän, kilpailu hinnan ja laadun suhteen on tervetullutta, Euroopan unionin ei haluta vaikuttavan suomalaiseen koulutuspolitiikkaan mutta yhteisiin sopimuksiin sitoudutaan määrätietoisesti. Kun näihin haastattelujen antamiin viesteihin yhdistetään Euroopassa vellova taloustaantuma, Suomen valtion ja kuntien velankasvu ja paineet palveluiden leikkaamiseen, vaikuttaa että koulu on ennennäkemättömässä murrosvaiheessa. Vai onko ilmiö samanlainen kuin 1990-luvun laman aikaan, nyt vain olemme entistä tiukemmin kiinni kansainvälisissä markkinoissa?

7.2 Tutkimuksen arviointi

Tutkimuksen uskottavuutta ja luotettavuutta arvioitaessa on kyettävä avaamaan tutkimuksen taustoja ja tulkintaa. Tuloksin luotettavuutta pohdittaessa on syytä ymmärtää ”analyysin loputon tulkinnallisuus” (Eskola & Suoranta 1998, 217). Vaikka kvalitatiivisessa tutkimuksessa luotettavuus ja realiaabelius ovat saaneet erilaisia tulkintoja, niitä on kuitenkin pyrittävä arvioimaan. Luotettavuuden arviointia helpottaa tutkimuksen toteuttamisen tarkka selostaminen, joka koskee kaikkia vaiheita. (Hirsjärvi ym. 1997, 227.) Tutkimuksen toisessa luvussa on esitetty aineiston ja analyysin kulku.

Kvalitatiivinen tutkimus asettaa tutkijalle vaatimuksen pohtia jatkuvasti tekemiään ratkaisuja. Hän joutuu samalla ottamaan kantaa analyysin kattavuuteen sekä tekemänsä työn

luotettavuuteen. Kun tehdyt tulkinnat saavat tukea toisista vastaavaa ilmiötä tarkastelleista tutkimuksista, Eskola ja Suoranta puhuvat vahvistuvuudesta. (Eskola & Suoranta 1998, 208–212.) Tuomi (2009, 140) korostaa tutkimusta kokonaisuutena, jolloin painottuu sen sisäinen johdonmukaisuus.

Laadullisen tutkimuksen validiteettia arvioitaessa kriteerinä voidaan pitää myös triangulaatiota. Yksinkertaistaen kyse on erilaisten metodien, tutkijoiden, tiedonlähteiden tai teorioiden yhdistämisestä tutkimuksessa. Tämä tutkimus on tehty hyödyntäen aineistotriangulaatiota eli tietoa on kerätty useammasta erilaisesta lähteestä, niin haastatteluista kuin asiakirjoista ja kuin muista virallisdokumenteista. (Denzin 1978, Tuomen & Sarajärven mukaan 2009, 143–145.)

Mikään aineiston pohjalta tehty tulkinta tai sitä tukeva teoria ei kuitenkaan ole lopullinen totuus. Jää lukijan arvioitavaksi, kuinka pätevänä tämä pitää valittua tulkintaa. Myös lukija tulkitsee tutkimusta ja sitaatteja lukiessaan.

Haastatteluaineistoon peilattuja kansallisia ja kansainvälisiä dokumentteja pidetään osana koulutuspolitiikan rakentumista. Kyse ei siis ole lähteistä, jotka kertoisivat suoraan, miksi Suomeen rakentui peruskoulu tai miksi opetussuunnitelmat hyväksytään paikallistasolla. Analyysillä pyritään tuomaan näkökulmaa vaikutusmekanismien osuuteen suomalaisen peruskoulupolitiikan muotoutumisessa, ei lopullista totuutta suomalaisessa koulutuspolitiikassa tapahtuvista prosesseista. Haastatteluanalyysi perustuu systemaattiseen aineiston pilkkomiseen. Sitaatit ovat tarkoin valittuja tukemaan tulkintaa mutta myös kuvaamaan aineistoa. Niiden tehtävänä on tukea myös tausta-aineistoa. Toisaalta niistä voidaan myös löytää ristiriitaisuuksia tausta-aineistoon verraten.

Tämä tutkimus jättää vielä auki monta kysymystä. Tutkimusprosessin aikana heräsi mielenkiintoa useisiin vaihtoehtoihin teemoihin tai metodologisiin valintoihin. Aihe on laaja ja ajankohtainen. Diskurssianalyttinen tutkimus olisi yksi kiinnostava tapa tutkia ilmiötä ja haastatella keskeisillä vaikuttamispaikoilla Suomen koulutuspolitiikassa toimivia henkilöitä. Diskurssianalyysi korostaa kielen käyttöä sosiaalisen todellisuuden rakentajana ja analysoi sitä, miten todellisuutta tuotetaan eri käytännöissä (Jokinen ym. 1993, 27). Diskurssianalyttinen viitekehys, kuten sisällönanalyysikin, antaa tutkijalle luvan tarkastella aineistoa eri tavoin. Samalla se sallii melko vapaan soveltamisen. Koulutuksen vaikutusmekanismien ja koulutuspoliittisten ohjausdokumenttien rakentamaa yhteiskunnallista asemaa arvioitaessa rinnalla olisi hyödyllistä tutkia kielen roolia merkitysten ja sosiaalisen vuorovaikutuksen luojana erilaisissa dokumenteissa.

Simola (2004, 135) toteaa, miten ”koulutuspoliittisen ohjelman ja sen toteutumisen välillä on huikea ja monipolvinen etäisyys, jossa viimeisen sanan saavat aina kentän toimijat, street-level-

bureaucrats, tässä tapauksessa opettajat”. Koulutuspoliittisten innovaatioiden ja normatiivisten päätösten välittyminen koulutusjärjestelmän käytäntöihin ovat monimutkaisia mekanismeja (Varjo 2007, 248). Tämän tutkimuksen ulkopuolelle jää kysymys, miten kentällä toimivat opettajat kokevat yhtäältä Euroopan unionista tai kansallisesta päätöksenteosta tulevien koulutuspoliittisten linjausten vaikuttavan työssään.

LÄHTEET

- Ahonen, S. 2001.** Kuka tarvitsee yhteistä koulua. 1990-luvun koulutuspoliittisen käänteen tarkastelua. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne ja J. Tähtinen (toim.): Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Kasvatusalan tutkimuksia 1. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura, 155–184.
- Ahonen, S. 2004.** Muutoksen toimijat 1900-luvun Suomen peruskoulupolitiikassa. *Kasvatus* 35 (3), 315–324.
- Alastalo, M. & Åkerman, M. 2011.** Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa J. Ruusuvuori, P. Nikander, P. ja M. Hyvärinen (toim.): Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. 2004.** Suunnitelmataloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (1), 3–16.
- Autio, V-M. & Heikkilä, M. 1990.** Opetusministeriön historia V. Jälleenrakennuksen ja kasvun kulttuuripolitiikka 1945–1965. Helsinki: Opetusministeriö.
- Ball, S. 2004.** Suorituskeskeisyys ja yksityistäminen jälkihyvinvointivaltion koulutuspolitiikassa. *Kasvatus* 35 (1), 6–20.
- Eräsaari, R. & Rahkonen, K (toim.). 1995.** Hyvinvointivaltion tragedia. Keskusteluja eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998.** Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Eurooppatiedotus. 2012.** Euroopan talouskriisin taustat ja kulku.
< <http://www.eurooppatiedotus.fi/Public/default.aspx?contentid=242190> > luettu 25.1.2014.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. 2004.** Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys. Tampere: Tampere University Press.
- Harjula, M. 1996.** Vaillinaisuudella vaivatut. Vammaisuuden tulkinnat suomalaisessa huoltokeskustelussa 1800-luvun lopulta 1930-luvun lopulle. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura.
- Harvey, D. 2008.** Uusliberalismin lyhyt historia. Suomentaja: K. Koskinen. Tampere: Vastapaino.
- Hautamäki, A. 1993.** Spontaaniin yhteiskuntaan – hyvinvointia ilman valtiota. Teoksessa J. Andersson, A. Hautamäki, R. Jallinoja, I. Niiniluoto ja H. Uusitalo (toim.): Hyvinvointivaltio ristiaallokossa. Arvot ja tosiasiat. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA:n julkaisu nro 131. Helsinki: WSOY.
- HE 109/2009 vp.** Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.
- HE 642/2010 vp.** Laki perusopetuslain muuttamisesta.

- Hilpelä, J. 2001.** Uusliberalistisen koulutuspolitiikan aatteellinen tausta. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne ja J. Tähtinen (toim.): Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Kasvatusalan tutkimuksia 1. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura, 139–154.
- Hilpelä, J. 2004.** Kasvatusvastuusta tulosvastuuseen. *Kasvatus* 4, 435–444.
- Hingel, A. 2001.** Education Policies and European Governance. Contribution to the Interservice Groups on European Governance. Bryssel: Euroopan komissio.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2011.** Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, S, Remes, P. & Sajavaara, P. 2007.** Tutki ja kirjoita. 13.–14., osin uudistettu painos. Helsinki: Tammi.
- Jauhiainen, A., Rinne, R. & Tähtinen, J. 2001.** Globaalin koulutuspolitiikan hyökyaalto. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne ja J. Tähtinen (toim.): Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura, 9–20.
- Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. 1993a.** Diskursiivinen maailma – Teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet. Teoksessa A. Jokinen, K. Juhila & E. Suoninen: Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, 17–47.
- Jonathan, R. 1997.** Special Issue: Illusory Freedoms: Liberalism, Education and the Market. *Journal of Philosophy of Education* 31 (1).
- Kivirauma, J. 2001.** Kansainvälistymisen pakot: kohti eriarvoistavaa koulutuspolitiikkaa. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne ja J. Tähtinen (toim.): Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura, 73–90.
- Kivirauma, J. 2009.** Erityisopetuksen historialliset kehityslinjat. Teoksessa S. Moberg, J. Hautamäki, J. Kivirauma, U. Lahtinen, H. Savolainen & S. Vehmas: Erityispedagogiikan perusteet. Helsinki: WSOY, 25–45.
- Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005.** Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.
- Laine, T. 2010.** Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Juva: PS-kustannus: 28–45.
- Lappalainen, A. 1985.** Peruskoulun opetussuunnitelma syntyprosessi ja peruskouluopetuksen johtamisjärjestelmän muotoutuminen. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitoksen julkaisuja 28.
- Laukkanen, R. 1998.** Maailmanluokan koulutuspolitiikkaa. *Aikuiskasvatus* 3/98, 208–217.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. 1999.** Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle. Helsinki: WSOY.
- Lindblad, S. 2001.** Koulutus ja sen muuttuvat merkitykset pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa. Löydöksiä ja fragmentteja koulutusta koskevasta tutkimuksesta. Suom. Emmi Kuusela ja Risto Rinne. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne ja J. Tähtinen (toim.): Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura, 45–72.
- Mattila, M. 1999.** Kansamme parhaaksi. Rotuhygieniä Suomessa vuoden 1935 sterilointilakiin asti. *Bibliotheca Historica* 44. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura.

MacLean, M. 1995. The European Union and the Curriculum. Julkaisussa D. Phillips: Aspects of Education and the European Union. Oxford Studies in Comparative Education Vol. 5 (2), 29–46.

Opetusalan Ammattijärjestö. 2013. Toteutuuko kolmiportainen tuki? Selvitys Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n kyselystä oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevan lakimuutoksen vaikutuksista kasvatusta ja opetushenkilöstön työhön ja oppilaiden saamaan tukeen.
< http://www.oaj.fi/OAJ/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page1181.jspx?_afLoop=1967993544668948&_afWindowMode=0&_afWindowId=19p6746yo0_1#%40%3F_afWindowId%3D19p6746yo0_1%26_afLoop%3D1967993544668948%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D19p6746yo0_21 > luettu 19.2.2014.

Ollikainen, A. 1999. The Single Market for Education and National Educational Policy. Europeanisation of Finnish education policy discourses 1987–1997. Koulutussosiologian tutkimuskeskuksen raportti 49. Turku: Turun yliopisto.

Opettaja-lehti. 6/2014. Työn kuormittavuus tukehduttaa.
< <http://www.opettaja.fi/cs/Satellite?c=Page&pagename=OpettajaLehti/Page/juttusivu&cid=1351276519632&juttuID=1355755585602> > luettu 20.2.2014.

Opetushallitus. 2011a. Tietopalvelut. Kansainvälinen koulutustieto. OECD.
< http://www.oph.fi/tietopalvelut/kansainvalinen_koulutustieto/oecd > luettu 17.9.2013.

Opetushallitus. 2011b. Tiedosta käytännöksi – OECD tietoon perustuvat koulutuspolitiikan tukena. Laukkanen, R. (toim.) Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2011:20. Helsinki: Opetushallitus.

Opetushallitus 2014. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistaminen.
< http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/opetussuunnitelmien_ja_tutkintojen_perusteet/esi_ja_perusopetuksen_opetussuunnitelman_perusteiden_uudistaminen > luettu 12.2.2014.

Opetushallitus 2014b. Opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet.
< http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/opetussuunnitelmien_ja_tutkintojen_perusteet > luettu 18.2.2014.

Opetushallitus 2014c. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004.
< http://www.oph.fi/download/139848_pops_web.pdf > luettu 18.2.2014.

Opetusministeriö, 2007. Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007: 47. Helsinki: Opetusministeriö.

Opetusministeriö. 2013. Eurooppalainen koulutusyhteistyö.
< http://www.minedu.fi/OPM/EU-asiat/EU-yhteistyx_koulutuksessa > luettu 24.7.2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2014a. Hallitusohjelma.
< http://www.minedu.fi/OPM/Linjaukset_ja_rahoitus/hallitusohjelman_toteuttaminen/?lang=fi > luettu 18.2.2014.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014b. Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Kehittämissuunnitelma.
< <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/okm01.pdf?lang=fi> > luettu 18.2.2014.

Peda.net. 2013. Oppimisen ja koulunkäynnin tuki Kolarissa.
< http://peda.net/veraja/kolari/oppimisen_ja_koulunkaynnin_tuki/lakisaateiset_prosessit > luettu 19.2.2014.

- Pépin, L. 2007.** The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: how lifelong learning became a strategic objective. *European Journal of Education* Vol. 42 (1), 121–132.
- Pietilä, A. & Vitikka, E. (toim.) 2007.** Tarinoita yhtenäisestä perusopetuksesta. Yhtenäisen perusopetuksen kehittämishanke. Opetushallitus. Helsinki.
- Pystynen, R. 1995.** Euroopan unionin koulutuspoliittinen toimintaympäristö. Opetusministeriö: Koulutus- ja tiedepolitiikan linjan julkaisusarja. Helsinki: Painatuskeskus.
- Rahkonen, K. 1995.** Hyvinvointivaltion tragedia: Rajallinen järjestelmä ja rajattomat tarpeet. Teoksessa R. Eräsaari ja K. Rahkonen (toim.): Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Rajakaltio, H. 2011.** Moninaisuus yhtenäisyydessä. Peruskoulu muutosten ristipaineissa. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Rautalin, M. & Alasuutari, P. 2007.** The Curse of Success: the impact of the OECD's Programme for International Student Assessment on the discourses of the teaching profession in Finland. *European Educational Research Journal* 6(4), 348–363.
- Rautalin, M. 2013.** Domestication of International Comparisons. The role of the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) in Finnish education policy. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Riitaoja, A-L. 2013.** Toiseuksien rakentuminen koulussa. Tutkimus opetussuunnitelmista ja kahden helsinkiläisen alakoulun arjesta. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Rinne, R., Järvinen, T., Tikkanen, J. & Aro, M. 2012.** Koulutuspolitiikan muutos ja koulun asema Euroopassa – Kahdeksan maan rehtorien näkemys. *Kasvatus* 5, 460–475.
- Seppänen, P. 2006.** Kouluvalintapolitiikkaa perusopetuksessa – suomalaiskaupunkien koulumarkkinat kansainvälisessä valossa. Turku: Suomen Kasvatustieteellisen Seuran kasvatusalan tutkimuksia 26.
- Seppänen, P., Rinne, R. & Sairanen, V. 2012.** Suomalaisen yhtenäiskoulun eriytyvät koulutiet. Oppilasvalikointi perusopetuksessa, esimerkkinä Turun koulumarkkinat. *Yhteiskuntapolitiikka* 77 (1), 16–33.
- Smolander, J. 2000.** Suomalainen oikeisto ja ”kansankoti”. Kansallisen Kokoomuksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin jälleenrakennuskaudelta konsensuksen alkuun. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. *Bibliotheca Historica* 63. Helsinki: SKS.
- Suomen Kuvailehti. 2013.** Kataisen hallituksen suuri lupaus: Miljardilla eurolla tehtäviä kunnilta pois – suljetaanko lukiot ja kirjastot. < <http://suomenkuvailehti.fi/jutut/kotimaa/kataisen-hallituksen-suuri-lupaus-miljardilla-eurolla-tehtavia-kunnilta-pois-suljetaanko-lukiot-ja-kirjastot/> > luettu 10.2.2014.
- Taloussanommat. 2012.** Opetusministeri: Kouluvalintaa ei syytä rajoittaa. < <http://www.taloussanommat.fi/politiikka/2012/07/12/opetusministeri-kouluvalintaa-ei-syyta-rajoittaa/201233231/12> > luettu 25.7.2013.
- Tampereen teknillinen yliopisto. 2014.** Tutkimusmenetelmät. Tiedon analysointi. < <http://www.tut.fi/verne/tutkimusmenetelmät/tiedon-analysointi/> > luettu 5.2.2014.
- Torsti, P. Peruskoulu talvisotaa merkittävämpi – Aineistoon perustuvaa tulkintaa vai tutkijan asenteita?** *Tieteessä tapahtuu* 1:2013, 1–2.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5. uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Unesco, 1994. Salamancan julistus erityisopetuksen periaatteista, toimintatavoista ja käytännöstä & puiteohjelma erityisopetusta varten. < <http://www.vane.to/salamanca.htm> > luettu 19.2.2014.

Uusitalo, H. 1993. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvot ja käytäntö. Teoksessa J. O. Andersson, A. Hautamäki, R. Jallinoja, I. Niiniluoto & H. Uusitalo. Hyvinvointivaltio ristiaallokossa. Arvot ja tosiasiat. Helsinki: WSOY.

Valtioneuvosto. 2011. Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.
< <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf> > luettu 18.2.2014.

Valtioneuvosto. 2013. Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta.
< <http://valtioneuvosto.fi/etusivu/rakennemuutos/395285/tiedostot/paatos-29112013/fi.pdf> > luettu 21.2.2014.

Varjo, J. 2007. Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Helsinki: Yliopistopaino.

Varjo, J. & Kalalahti, M. 2011. Kouluarkkien institutionaalisen tilan rakentuminen. Yhdyskuntasuunnittelu 49:4.

Vartola, J. 2005. Näkökulmia byrokratiaan. Tampereen yliopisto: Tampere.

Värri, V-M. & Ropo, E. 2004. Opettajan identiteetti opettajankoulutuksen haasteena. Teoksessa Puheenvuoroja kasvatustieteen tutkimuksen kehittämisestä. Tampereen yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan 30-vuotisjuhlajulkaisu. Tampereen yliopisto: Kasvatustieteiden tiedekunta, 39–60.

Wilding, P. 1993. Romahtiko brittiläinen hyvinvointivaltio 1980-luvulla? Suom. Outi Paloposki. Teoksessa R. Eräsaari ja K. Rahkonen (toim.): Hyvinvointivaltion tragedia. Keskusteluja eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta. Helsinki: Gaudeamus Kirja.

Yleisradio. 2013. Lakkautustahti on raju – Täältä koulut katoavat.
< http://yle.fi/uutiset/lakkautustahti_on_raju_-_taalta_koulut_katoavat/6526709 > luettu 21.2.2014.

Euroopan unionin hyväksymät asiakirjat

EU2008a. Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen perustamisesta elinikäisen oppimisen edistämiseksi. EUVL V 111, 6.5.2008, 1–7.
< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:111:0001:0007:FI:PDF> > luettu 5.2.2014.

EU2009a. Neuvoston päätelmät eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista, tiivistelmä. EUVL C 119, 28.5.2009.
< http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_fi.htm > luettu 5.2.2014.

EU2009b. Neuvoston päätelmät eurooppalaisen koulutussyhteistyön strategisista puitteista. EUVL C 119.
< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:fi:PDF> >
luettu 5.2.2014.

EU2010a. Koulutus 2010 -työohjelman täytäntöönpanon edistämistä koskeva neuvoston ja komission yhteinen raportti vuonna 2010. EUVL C 117/01, 6.5.2010.
< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:117:0001:0007:FI:PDF> >
luettu 5.2.2014.

EU2010b. Neuvoston päätelmät (25.–26. Maaliskuuta 2010). EUCO 7/10.
< http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fi/ec/113603.pdf > luettu
5.2.2014.

